

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Instituto de Investigaciones Legislativas

Apuntes Legislativos

19

**LA REELECCIÓN LEGISLATIVA
A DEBATE**

Supervisión de edición: Lic. Alfredo Sainez Araiza
Diseño y edición de interiores: Lic. Alicia Zamarripa Álvarez

LX LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
© Por esta edición: Instituto de Investigaciones Legislativas
Callejón de la Condesa Núm. 7
Centro. 36000. Guanajuato. Gto., México
Tel. (473) 102-00-00 extensiones 6075 y 6076

Primera edición, 2007-01-16
Año 3, Número 19

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ISBN: 970-9784-00-5

Esta publicación no puede ser reproducida, incluyendo el diseño de la cubierta y de páginas interiores, ni todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.

CONTENIDO

	Página
Presentación	1
1. La reelección inmediata de legisladores en México <i>José Eduardo Rostro Hernández</i>	3
Introducción	3
1.1. Revisión de la expresión Reforma del Estado	4
1.1.1. Concepto de Reforma de Estado	4
1.1.2. Reforma Constitucional como exigencia de la Reforma del Estado	6
1.1.3. La Reforma del Poder Legislativo	7
1.2. Principio de No-Reelección de Legisladores	8
1.2.1. Concepto de Reección Inmediata	8
1.2.2. Evolución Constitucional	9
1.2.3. Las Reformas de 1933	11
1.2.3.1. Sus Causas y Efectos	13
1.2.4. Iniciativas de Reforma Constitucional en materia de Reección Inmediata de Legisladores	16
1.2.5. Estudio de Derecho Constitucional Comparado en América	18
1.3. La Reección Inmediata de Legisladores en la Opinión Pública y de Especialistas	20
1.3.1. Análisis de la Reección Inmediata de Legisladores en la Opinión Pública	20
1.3.2. Análisis de la Reección Inmediata en la Opinión de Especialistas	22
1.4. La Reección Inmediata de Legisladores: Una Iniciativa de Reforma	24
1.4.1. Procedimiento Reformatorio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	24
1.4.2. Reección Inmediata Limitada de Legisladores en México	26
1.4.3. Beneficios de la Reección Inmediata de Legisladores	28
1.4.3.1. Profesionalización de Legisladores	29
1.4.3.1.1. Experiencia Legislativa en el Congreso Federal y del Estado de Guanajuato	30
1.4.3.1.1.1. Congreso de la Unión	30
1.4.3.1.1.2. Congreso del Estado de Guanajuato	32
1.4.3.2. Relación Directa entre Representantes y sus Electores	33
1.4.3.3. Responsabilidad de los Legisladores	34
1.4.4. La Reección Legislativa ante los Actores Políticos	35
1.4.4.1. Los Partidos Políticos	35
1.4.4.2. El Poder Ejecutivo	36
1.4.4.3. Los Legisladores	37

Conclusiones	37
Bibliografía	42
2. Argumentos a favor y en contra de la reelección legislativa inmediata	48
2.1. La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional	
<i>Miguel Carbonell</i>	48
2.2. La no reelección de los diputados y senadores	
<i>Adalberto Saldaña Harlow</i>	52
2.3. Debate sobre la no-reelección legislativa	
<i>Juan Carlos Cervantes Gómez</i>	54
3. Sección de archivo histórico y biblioteca “José Aguilar y Maya”	
3.1. La reelección inmediata de los diputados en Guanajuato, 1917-1933	
<i>Felipe Guevara Luna</i>	58
3.2. La reelección legislativa en textos	
<i>Gloria del Carmen Hernández Morales</i>	62

Presentación



Junta de Gobierno y Coordinación Política

Dip. José Gerardo de los Cobos Silva
Dip. Arnulfo Vázquez Nieto
Dip. José Fernando Manuel Arredondo Franco
Dip. Daniel Olaf Gómez Muñoz
Dip. Dulce María Badillo Moreno

Presidencia del H. Congreso

Dip. Rubén Arellano Rodríguez

Secretaría General

Lic. Arturo Navarro Navarro

Instituto de Investigaciones Legislativas

Lic. Mario Antonio Revilla Campos

Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

Lic. Alfredo Sainez Araiza

Departamento de Estudios Jurídicos y Parlamentarios

Lic. Alicia Zamarripa Alvarez

Departamento de Estudios Sociopolíticos

Lic. J. Jesús Ricardo Santos Hernández



En los albores del México Independiente, las constituciones de Cádiz (1812) y la de Apatzingán (1814) establecían la prohibición de que los diputados fueran electos para un periodo inmediato, aunque permitían la reelección de manera relativa –no absoluta– si y solo si, mediaba el tiempo de una diputación. Sin embargo, desde la Constitución de 1824 hasta antes de las reformas a los artículos 59 y 115 de la Carta Magna de 1917, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, ningún ordenamiento constitucional expresaba la prohibición para tal efecto. Con las reformas constitucionales a estos artículos, respectivamente, se prohibió que tanto los senadores y diputados al Congreso de la Unión como de los diputados a las legislaturas de los estados se reeligieran consecutivamente.

A partir de entonces –con el advenimiento de movimientos sociales y civiles que han impulsado las reformas electorales acentuando la pluralidad ideológica en la arena legislativa y propiciado la transición de sistema de partido hegemónico-predominante a multipartidismo– ha habido escritos e iniciativas de ley –como la de Lombardo Toledano en 1964– voces de académicos, investigadores, juristas, parlamentarios y actores políticos que han analizado en un sentido u otro la reelección legislativa en diversos congresos, foros y espacios públicos.

Durante el primer sexenio del siglo XXI, en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se diagnóstico y debatió en la Mesa III, denominada “Representación política y democracia participativa”, el tema de la “Reelección de legisladores”, en la cual se propuso: “Retornar al sistema original de la Constitución de 1917 que permite la reelección inmediata de los legisladores”.

“Limitar la reelección y permitir que los legisladores electos por el principio de representación proporcional participen de

este beneficio sólo si se adopta el sistema de listas abiertas”¹.

En el marco del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en la mesa 5, titulada, “Sistema representativo y Democracia Semidirecta” se concluyó, entre otras propuestas: “Suprimir las prohibiciones que obstaculizan a la reelección inmediata de los legisladores, con la finalidad de profesionalizar el quehacer legislativo, y conseguir una mayor responsabilidad de los representantes ante la sociedad, y no sólo ante sus partidos políticos”².

En este sentido, politólogos internacionales como Giovanni Sartori, se han referido entre las reformas constitucionales para generar un adecuado funcionamiento del gobierno presidencial mexicano, a la “abolición de la no reelección en el congreso Federal”³, tanto de diputados como de senadores.

En las audiencias públicas, “Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?”, llevadas a cabo en el Salón de Protocolos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del 27 al 30 de septiembre de 2004, en cuanto a la integración del Poder Legislativo, 19 ponencias aludieron en un sentido y otro a la reelección legislativa.

Posteriormente, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias organizó junto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM cinco mesas redondas que se llevaron a cabo entre el 15 de marzo y el 3 de mayo de 2006, en las cuales se sometió de nueva cuenta “El Congreso a debate”, al plantear la reelección inmediata de los legisladores propuesta asumida por la mayor parte de los investigadores invitados, quienes mencionaron su carácter excepcional, puesto que México es de los pocos países en donde no la hay. Sin embargo, algunos

diputados han apuntado que aprobar una iniciativa de esta naturaleza sin antes realizar cambios que prevean la intromisión de los dueños del dinero, sucio o legal, mexicanos o extranjeros, en los procesos electorales, sería tanto como facilitar una gravísima corrupción y abrir mayores causas para la división en los partidos políticos⁴.

Siendo la reelección legislativa inmediata un tema polémico, *Apuntes Legislativos*, reconoce la atención e interés del joven maestro José Eduardo Rostro Hernández de contribuir al enriquecimiento y desarrollo de esta materia mediante su colaboración con ¡pluma libre!, analizando “La Reelección Inmediata de Legisladores en México”, a partir de la reforma del Estado.

En el segundo apartado de *Apuntes Legislativos*, el Doctor Miguel Carbonell y el Magistrado Adalberto Saldaña Harlow esgrimen, respectivamente, argumentos a favor y en contra de la reelección legislativa inmediata. En este tenor y atendiendo a la ¡pluma libre! de *Apuntes Legislativos*, el investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Juan Carlos Cervantes Gómez, coadyuva al debate sobre la no-reelección legislativa.

Finalmente, en la sección de Archivo Histórico y Biblioteca “José Aguilar y Maya”, se analiza la reelección inmediata de los diputados en el Congreso del Estado de Guanajuato, fundamentalmente, durante el periodo 1917-1933 y recomiendan 4 textos que tratan sobre el tema en particular.

Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

¹ Muñoz Ledo, Porfirio, “Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas”, UNAM, México, 2001, p. 145

² Márquez Romero, Raúl, “Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”, UNAM, México, 2002, pp. 21-22

³ Sartori, Giovanni, “Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo”, FCE, México, 2003, pp. 27-28

⁴ García Solís, Iván, “El Congreso a debate”, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2006, p. 11.

1. La reelección inmediata de legisladores en México

José Eduardo Rostro Hernández*

[...] ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario [...]. Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible nuestra incipiente democracia.

Felipe Tena Ramírez

Introducción

El tema de la reelección inmediata en México, pareciera ya estar superada por la propia experiencia histórico-política. Básicamente son dos fenómenos que confluyen en el origen del principio de la no reelección como previsión constitucional.

Se ha considerado que la reelección está asociada con los regímenes dictatoriales, autoritarios y antidemocráticos. Ciertamente, la no reelección en el siglo XX, en su momento, fue un símbolo político e instrumento imprescindible para el constitucionalismo democrático, quedando en la memoria de los mexicanos importantes eventos como la Revolución de 1910, cuyo abanderamiento surge de la necesidad de contrarrestar el presidencialismo mexicano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro.

Sin embargo, en el año de 1933, ya no sería exclusiva la aplicación de dicho principio al Presidente de la República, sino que se extendería por mandato constitucional a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, permeando las legislaturas de los estados. Esta *extravaganza*¹ clave para el sistema político mexicano ha hecho de nuestro país, un caso excepcional y particular ante las democracias del mundo.

Ésta prohibición representa uno de los grandes retrasos de nuestra política, distorsionando el sistema representativo, decisión que redujo las posibilidades de desarrollo de la democracia en México. Sin lugar a dudas ha anulado casi totalmente, los incentivos y las motivaciones para que los legisladores se profesionalicen y den continuidad a su trabajo legislativo. Al mismo tiempo, la no reelección ha debilitado considerablemente el papel del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. Simultáneamente ha provocado vicios, tales como: Un poder presidencial excesivo, distanciamiento entre los representantes y su base electoral, y el dominio total de los legisladores por sus partidos.

La reelección legislativa parece ser uno de los temas fantasmas del país. Durante años se consideraba de mal gusto solamente plantearlo, debido sobre todo al temor en torno a la reelección presidencial. Del mismo modo, en el debate sobre la no reelección en México no se han sabido separar dos cuestiones que, aunque referidas al mismo tema, ameritan sin duda un tratamiento diferenciado, es decir, la no reelección presidencial y la no reelección legislativa. En efecto, si se quieren obtener conclusiones válidas sobre una y otra, un análisis serio no las puede mezclar, porque si se mezclan es posible que se confunda el diálogo y no se llegue a soluciones acertadas.

*Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo, por la "Universidad de LaSalle Bajío", Campus Salamanca, Gto.

¹ Término, que utiliza el politólogo italiano Giovanni Sartori, para llamar a esta prohibición.

Este trabajo se propone examinar algunas de las razones que pueden sustentar la modificación del principio de no reelección inmediata para los legisladores federales, contenido en el artículo 59, y para los de las entidades federativas, establecida en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la reforma de dichos artículos depende, en parte, se fortalezca progresivamente el Poder Legislativo; como consecuencia de ello, se revitalice la división real de poderes, consolidándose así la democracia en México. A continuación se procede a describir de lo universal a lo particular la secuencia en la que se desarrolla la presente investigación.

En el capítulo primero, como punto de partida, se aborda el tema de la reforma del Estado, presentando la visión de diversos autores que se han ocupado de definir este polémico concepto. Proceso reformador que ha experimentado el Estado Mexicano, cuyas modificaciones se ven proyectadas en la Constitución Política como exigencia de la reforma del Estado, las cuales, inciden en el ejercicio del Poder. Presentando a la reelección inmediata de legisladores como parte de la reforma del Poder Legislativo.

En el capítulo segundo, se establecen ciertos criterios que permiten construir una definición para la reelección inmediata. Se analizan los antecedentes históricos, de la figura jurídico-política, del principio de no-reelección inmediata de legisladores, de acuerdo a la evolución Constitucional en México. Se ilustra las reformas de 1933, y la presentación de una serie de iniciativas en el seno del Congreso, tendientes a revertir esta prohibición. Se realiza un estudio de Derecho Constitucional Comparado en América que permite tener un enfoque general a nivel internacional de este tema.

En el capítulo tercero, se recopilan e interpretan datos estadísticos que arroja la opinión pública sobre la reelección de legisladores, de acuerdo a diversas fuentes de consulta pública. Asimismo, con el fin de conocer las perspectivas en relación a la reelección inmediata de legisladores en México, se exponen tres entrevistas a especialistas en materia legislativa y académica del Estado de Guanajuato, como son: El Lic. Alfredo Sainez Araiza “Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato”, Lic. José Cervantes Herrera “Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato” y el Lic. Gerardo López Cepeda “Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca, Guanajuato”.

Finalmente en el capítulo cuarto, se propone la reelección inmediata limitada de legisladores federales y locales, como una iniciativa de reforma constitucional. Plasmando una revisión teórica de los beneficios que ella entraña para los actores políticos. Insistiendo en la necesidad urgente de contar con verdaderos congresistas en México, gente experimentada en la legislación, que vigile los alcances y los límites, las consecuencias de la legislación vigente, y esté en valorar qué ha de cambiar y qué ha de permanecer en nuestro sistema jurídico. Legisladores vinculados con el electorado, atentos a sus demandas, que gestionan un interés ante la burocracia o canalizan las demandas hacia las instancias correspondientes que pueden atenderlas, exigiendo efectivamente su cumplimiento.

1.1. Revisión de la expresión Reforma del Estado

1.1.1. Concepto de Reforma de Estado

Se puede deducir que el Estado es un ente complejo, integrado por distintos elementos entre los que se encuentra la estructura gubernativa u órganos del Estado, sólo en este elemento se ha incluido el proceso reformador. De acuerdo con Juan Sánchez González, se concibe al

vocablo *Reforma*, como un “cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado. No llega a ser una revolución, ya que la línea divisoria entre éstas es vaga”. Una *Revolución*, “implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico”.²

Del mismo modo, la llamada *Reforma del Estado* ha tendido a modificar la estructura, organización y funcionamiento de los órganos del Estado, así como su participación en las actividades económicas, con lo que se pretende contribuir a la transformación y desarrollo del resto de sus elementos, es decir, al hacer cambios institucionales que conforman al gobierno se podrán adaptar a las circunstancias económicas, políticas y sociales actuales, con ello, el Estado en su conjunto puede alcanzar sus fines de forma eficaz.

El concepto de Reforma del Estado es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, de la naturaleza misma del Estado, etc. La Reforma del Estado se sitúa en un amplio debate. No existe una definición única o totalizadora.³

Diversos autores se han ocupado de definir este polémico concepto. Dentro de las definiciones más completas encontramos la de *Jesús Reyes Heróles*, quien comenta que el término Reforma del Estado “se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a causas diversas. Varias de esas causas son comunes y derivan de las modificaciones de la economía internacional, así como de los sistemas políticos del mundo. Otras son internas y responden a la dinámica propia de la evolución de cada nación”.⁴

De igual forma, *Ricardo Sepúlveda* opina que se trata de “un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado (ya sea, su organización, su ejercicio, su control o sus formas de acceso) y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad, a su desarrollo”.⁵

Allan R. Brewer-Carías refiere que “puede considerarse como un proceso político de orden Constitucional tendiente a transformar la organización del poder”, y agrega que para que una reforma constitucional pueda considerarse como Reforma del Estado, “tiene que incidir sobre la forma de gobierno, es decir, sobre el régimen político, la forma de Estado o sistema de distribución territorial del poder público y sobre la organización del poder público”.⁶

Por otra parte, *Miguel Carbonell* señala que la Reforma de Estado “es un movimiento de carácter internacional que a partir de los postulados neoliberales derivados sobre todo del llamado *consenso de Washington*, ha tratado de redimensionar al Estado. En una primera etapa se trató de adelgazar lo más posible al aparato estatal para devolverlo casi a la calidad de *vigilante nocturno* que tenía por lo menos en teoría en el siglo XIX; posteriormente a la luz de los fracasos del neoliberalismo más salvaje, la meta ha sido y sigue siendo redimensionar

² SÁNCHEZ González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, 1ª ed., Institución Nacional de Administración Pública, México, 1998, págs. 36 y 39.

³ *Ibidem*, pág. 27.

⁴ REYES Heróles, Jesús. *Elementos económicos de la Reforma del Estado en México. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, Edit. Miguel Ángel Porrúa-FLASCO-Universidad de Guadalajara, México, 1991, pág. 39.

⁵ SEPULVEDA I., Ricardo J. *La Forma de Gobierno en la Reforma del Estado. Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, pág. 127.

⁶ BREWER-Carías, Allan R. *El Proceso constituyente y la fallida Reforma del Estado en Venezuela. Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, 2ª ed., Instituto de investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, pág. 25.

al Estado para hacerlo más funcional dotándolo de los recursos y las atribuciones necesarias para cumplir con sus cometidos esenciales”.⁷

De los anteriores conceptos pueden tomarse los principales elementos y resumirlos en la siguiente forma: La Reforma del Estado puede definirse, como los “procesos inducidos permanente y constantemente, en el que se modifican las instituciones del Estado, por diversas causas, entre las que se encuentran los cambios de la economía internacional y de los sistemas políticos del mundo. Otras causas son internas y responden a la dinámica propia de la evolución de cada país, éstas deben incidir sobre cuestiones medulares del poder, es decir, la forma de gobierno, la forma de Estado y la organización del poder público, para que ello pueda consolidarse, implica la exigencia de Reformas Constitucionales, siempre y cuando tiendan a transformar el ejercicio del poder, cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad”.

1.1.2. Reforma Constitucional como exigencia de la Reforma del Estado

Es necesario precisar que, la Reforma Constitucional, no debe ser entendida como la creación de una nueva Constitución, ya que, el artículo 135 Constitucional no prevé su extinción y renovación, es decir, la Constitución Mexicana se declara eterna. Debe entenderse como *Modificaciones y Reformas de la Constitución*. De acuerdo con *Sánchez Bringas*: “*Modificar* significa cambiar la forma y *Reformar* se traduce en dar nueva forma a algo. Se puede afirmar que estos sinónimos expresan con mayor claridad el fenómeno de la variación al texto constitucional, porque comprenden cualquier posibilidad de modificación, ya sea suprimiendo algún precepto o añadiendo un ordenamiento; además, porque éstas expresiones suponen la satisfacción de un procedimiento previo: la revisión de la Constitución”.⁸

El proceso de reforma del Estado en nuestro país, se ha realizado mediante reformas y adiciones al texto constitucional.⁹ No obstante, algunos diestros en el tema como *Brewer*, refiere que, una reforma del Estado implica siempre, una Reforma Constitucional; pero no toda Reforma Constitucional conlleva una Reforma del Estado. Con gran frecuencia y dependiendo de los mecanismos de revisión Constitucional, en los Estados se realizan reformas constitucionales puntuales que no inciden en los aspectos medulares del poder y que, por ende, no dan origen a una Reforma del Estado.¹⁰

De esta manera, el maestro *Gerardo López Cepeda* expone que una reforma de Estado no necesariamente debe implicar la Reforma a la Carta Magna, siempre y cuando puedan plantearse modificaciones en la manera de ejercer el poder, en las funciones de los órganos de Gobierno y sin que todo ello deba traducirse necesariamente en una *nueva Constitución* como lo había manejado el Ejecutivo Federal (Vicente Fox).¹¹

En tanto, quienes opinan que mediante las modificaciones legales puede llevarse a cabo un proceso reformador del Estado, otros disienten que no sería necesario reformar la Constitución. Al respecto, *Thomas Würtenberger* sostiene que: “Si bien las reformas básicas

⁷ CARBONELL, Miguel. *Poder Judicial y la Reforma del Estado en México*, Trabajo presentado en el “Taller de Análisis y Propuestas Relativas al Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”, Congreso de Baja California, México, 5 de diciembre de 2000.

⁸ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, 8ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003, pág. 237.

⁹ La Constitución vigente de 1917 hasta el 7 de abril de 2006, ha sufrido 438 reformas, esto de acuerdo con el *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Período Presidencial*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006, pág. 5, [En línea], Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_per.doc.

¹⁰ BREWER-Carias, Allan R. *Op. Cit.*, pág. 26.

¹¹ LÓPEZ Cepeda, Gerardo. *El Derecho y Estado Contemporáneo*, Material de clase en Teoría Jurídica Contemporánea, Maestría de Derecho Civil, Universidad de La Salle Bajío, Campi Salamanca, México, noviembre de 2004, pág. 5.

del Estado requieren por regla general una modificación constitucional, por otro lado, más allá de los preceptos constitucionales, son posibles algunas reformas puntuales y otros cambios paulatinos, pues muchas demandas de reforma profunda del Estado, aunque no todas, no encuentran obstáculos en el Derecho Constitucional o incluso pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la ley fundamental que tome en cuenta el cambio social y económico”¹².

Por su parte, Héctor Fíx Fierro señala que México y Alemania parecen tener algo en común: las reformas del Estado se llevan a cabo, la mayoría de las veces, mediante una reforma Constitucional. Esto es así, entre otras razones, porque las decisiones más importantes de la vida colectiva están consagradas en la Constitución.¹³ Por otra parte Ricardo Sepúlveda afirma que la reforma del Estado no se concreta solamente a una reforma Constitucional, aunque ésta sea su vía más idónea para llevarse a cabo.¹⁴

El proceso de reforma del Estado Mexicano ha experimentado importantes avances en distintas fases de la historia, sin embargo no puede considerarse concluido, en virtud de que el equilibrio real entre los órganos del Estado que, permitiría que el ejercicio del poder se llevara a cabo en forma transparente, eficiente y en beneficio de las mayorías, aún no existe plenamente. Por otra parte, cualquier modificación a la legislación que fortalezca este equilibrio -como introducir mecanismos de control-, puede ser considerada parte de la reforma del Estado.

1.1.3. La Reforma del Poder Legislativo

Hay especialistas que no congenian con el enunciado *reforma del Estado*, como el Dr. Onosandro Trejo Cerda, catedrático de la UNAM.¹⁵ Ante esta posición, se puede señalar que durante más de veinte años se ha escuchado en México la expresión reforma del Estado. Si bien es cierto que es un país con una larga tradición reformadora y revolucionaria, debe decirse que el concepto que con mayor frecuencia y obcecación se utilizó (con una cierta carga ideológica nutrida del conflicto este-oeste, que ha tomado carta de naturalización durante el gran viraje neoliberal que arrancó en los años ochenta y que llega hasta nuestros días), ha sido, precisamente, el de reforma del Estado.

En esta parte de la investigación no se pretende analizar el sentido impropio y hasta inconveniente de la llamada *reforma del Estado*, a partir de lo que la doctrina clásica del Estado nos ha legado en cuanto a los elementos constitutivos del mismo (pueblo, territorio, estructura del poder público y orden jurídico), con apoyo en lo cual, si se presta atención a tal cuestión, así sea de la manera más superficial, se tendría que inferir, simple y llanamente, que hablar de Reforma del Estado implicaría *dar forma distinta* a esos elementos que integran el Estado, lo que parece una inconsecuencia o, en el peor de los casos, un acto de inconciencia al pretender alterar los elementos del Estado como el pueblo o el territorio.

Ante esto, simplemente se resalta el poco cuidado que se propone en la denominación que se da a un proceso de reforma de las relaciones de dominación entre el aparato público y los ciudadanos, respecto a lo cual debe buscarse un mejor concepto.

¹² WÜRTEMBERGER, Thomas. *Las Reformas del Estado en Alemania desde 1989, La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996, pág. 432.

¹³ FIX Fierro, Héctor. *Comentario a la Ponencia de Thomas Würtenberger. La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 1996, pág. 464.

¹⁴ SEPULVEDA I., Ricardo J. *Op. Cit.*

¹⁵ TREJO Cerda, Onosandro. *La Reforma del Poder Legislativo, Reforma del Congreso*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, enero-marzo de 2005, págs. 93 y 94.

No es alternativa decir que reforma del Estado se refiere al gobierno, ya que ir por tal sendero complica las cosas. Ahora bien, en tal circunstancia de ambigüedad resalta con mayor congruencia y por lo tanto, con mayor validez, el uso de la expresión *Reforma del Poder* que, si bien se recuerda, fue una de las propuestas electorales planteadas por *Luis Donaldo Colosio* durante los meses de campaña previos a su asesinato.

El concepto *reforma del Poder* tiene una connotación muy clara, ya que significa introducir transformaciones al *poder político* y no a otros elementos del Estado; se descarta así cualquier otra interpretación. En tal sentido, plantear una Reforma del Poder parece adecuarse a lo que dispone el artículo 49 de la Constitución Política de México, en el sentido que: “El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”. De lo dicho se desprende que entonces sí es posible discutir una *reforma del Poder Legislativo*, es decir, de uno de los tres poderes públicos en la estructura constitucional, aquél en el que se deposita la facultad de expedir las leyes, entre otras importantes funciones políticas.

Se infiere que, la *reforma del Poder Legislativo*, consiste en introducir transformaciones a la estructura, organización y funcionamiento de las Cámaras tanto federales como locales, que atienden a las nuevas necesidades y dinámica propia de la evolución de la nación. Dichas modificaciones, se verían reflejadas en el fortalecimiento del Poder Legislativo, haciendo de él un órgano más eficiente, otorgándole una verdadera autonomía ante el Poder Ejecutivo.

Para lograr su cometido, toma diversos cauces sobre aspectos que deben ser modificados. A nivel académico hay un acuerdo prácticamente unánime sobre la pertinencia y necesidad de contar con la *reelección inmediata de legisladores*. Sin embargo, coinciden sobre el hecho de que la reelección legislativa debe ser una más –quizá la principal, pero no la única- dentro del conjunto de medidas que deben ser tomadas para robustecer el Poder Legislativo. Que van, desde la intención de alterar el número de integrantes hasta la organización interna del Congreso, etc.

1.2. Principio de No-Reelección de Legisladores

El Congreso ha experimentado desde 1963 importantes cambios en su estructura, así como en sus funciones, sin embargo, es evidente que aún se requiere un número considerable de reformas que coadyuven a fortalecerlo. Son muchos los puntos que se encuentran pendientes dentro de la reforma del Poder Legislativo en México, entre ellos el tema de la *reelección inmediata de legisladores*. En seguida, se analiza este trascendental tema.

1.2.1. Concepto de Reelección Inmediata

Vale la pena establecer ciertos criterios que permitan construir una definición para la *reelección inmediata*. Se puede comprender que, la *reelección* significa volver a elegir lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente. La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio.¹⁶

¹⁶ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, [En línea], Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20r.htm#a5>.

Es pues, el “derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo o mandato”.¹⁷ Asimismo, lo *Inmediato* (Del lat. *Immediatus*; de in., y *medium*, medio) es lo contiguo o muy cercano a otra cosa. Que sucede en seguida sin tardanza.¹⁸

De las dos últimas expresiones se puede concluir que la *reelección inmediata* es el derecho que se contempla en un ordenamiento jurídico, para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta, pueda ser elegida de manera sucesiva o interrumpida en el mismo cargo.

En otras palabras, es volver a elegir a la misma persona para el cargo de representación popular que está desempeñando y cuyo periodo va a terminar. Jurídicamente significa la posibilidad que tiene el titular de un puesto de elección popular para contender nuevamente por ese mismo cargo, cuando está por finalizar su ejercicio. La reelección puede existir por *omisión* (no prohibida) o por *disposición* expresa de la ley. Asimismo, la reelección puede ser *limitada* o *ilimitada*, según exista o no el número determinado de reelecciones permitidas.¹⁹

En contraste, la *no reelección* es la imposibilidad de participar nuevamente en un proceso electoral como candidato a un puesto de representación popular para el cual ya ha sido electo. Teóricamente, impide el continuismo. La no reelección puede ser *total* (absoluta) o *parcial* (relativa): La total, prohíbe volver a ocupar el mismo cargo bajo ninguna circunstancia; y la parcial, no permite que el cargo pueda ser ocupado en el periodo inmediato al que se concluye, pero hay la posibilidad de reelección para los periodos subsecuentes.²⁰

En el caso de México, establece la Carta Magna, la *no reelección relativa o discontinua de legisladores federales como locales*, significa que los legisladores no podrán ser electos para el periodo inmediato pero sí para otro posterior a éste. Además, no impide sino permite la *reelección alternativa no consecutiva*, para poder ocupar y competir por un nuevo cargo de elección popular en lo que respecta a la legislatura federal y las locales, es decir, el representante popular²¹ puede ir de cámara en cámara según sea el caso, baja o alta, o bien, por algunas de las legislaturas locales del país, esto es posible, al finalizar su mandato.

En nuestro sistema electoral se promueve al existir la figura de representación proporcional mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, con lo cual, de *facto*, se da la reelección. En el caso en que la reelección definitivamente está prohibida de manera absoluta es en el titular del Poder Ejecutivo Federal como en el local.

1.2.2. Evolución Constitucional

A continuación, se dará un repaso a la historia constitucional de México que pone de manifiesto los precedentes del principio de no reelección inmediata de legisladores:

¹⁷ NOHLEN, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1998, pág. 140.

¹⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, 20ª ed., tomo II, Madrid, 1984, pág. 774.

¹⁹ CARMONA Davial, Doralicia. *Reelección*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2006, [En línea], Disponible en: <http://www.inep.org/content/view/1166/136/>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Se entiende por *Representante Popular*, “a los reconocidos por nuestro marco legal y político, a saber, Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, Diputados locales, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores”.

La *Constitución política de la Monarquía Española*, promulgada por *Fernando VII* en Cádiz el 18 de Marzo de 1812, señaló en su artículo 110 que: “los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación”.²²

La existencia de dicho precepto, sin embargo, fue de tan sólo veinticinco años, pues la *Constitución de la Monarquía Española* promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837 cambió fundamentalmente al declarar en el artículo 22 que: “Los diputados se elegirán por el método directo, y podrán ser reelegidos indefinidamente”. En esencia, este precepto se mantuvo en las constituciones de la monarquía española expedidas en 1856 y 1869, así como en la de 1876. El *Proyecto de constitución federal de la República Española*, de 1873, preveía la reelección indefinida de diputados. Y la *Constitución de la República Española*, del 9 de diciembre de 1931²³ hasta la Constitución de 1978, acepta la reelección indefinida de diputados a las Cortes.

El *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, sancionada por el Congreso de *Apatzingán* el 22 de Octubre de 1814, la cual, fue convocada por José María Morelos y Pavón, considerada como la primera Constitución de México, documento fundador de la República, en el Capítulo III, Del Supremo Congreso, artículo 57, expresamente determinó que: “Tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación”.²⁴

El constitucionalista *Antonio Martínez Báez*, después de investigar el origen del artículo 57, ha llegado a la conclusión de que fue tomado de la *Constitución de la Monarquía Española*, sancionada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, la que, a su vez, copió el artículo 38 de la primera *Constitución francesa* de 1791, que decía: “Los miembros del Poder Legislativo podrán ser reelegidos para la legislatura siguiente, y no podrán serlo después sino mediante el intervalo de una legislatura”.²⁵

Prácticamente se tenía una reglamentación semejante a la que impera en la actual constitución de 1917, en la que no existe reelección inmediata, pero tampoco se prohíbe expresamente la reelección posterior a un período.

En el *Plan de San Luis Potosí*, expedido por *Francisco I. Madero*, el 5 de octubre de 1910, se declaraba como Ley Suprema de México el principio de no reelección del Presidente, del Vicepresidente, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales. Madero pudo cumplir con la promesa política del plan señalado y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: El Presidente y el Vicepresidente nunca podrían ser reelectos.²⁶

En 1916, *Venustiano Carranza* redactó un decreto prohibiéndose la reelección presidencial y estableciéndose de nuevo el periodo presidencial de cuatro años. El Congreso Constituyente de 1916-1917 expidió una nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue sancionada por el Primer Jefe, Don Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917.²⁷

Sin embargo, por distintas razones históricas, el 22 de enero de 1927 se publicó la reforma constitucional que permitió la reelección del Presidente pasado el periodo inmediato y solamente por un periodo más. El 24 de enero de 1928 se reformó de nueva cuenta el artículo 83 cuyo primer párrafo asentó que: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º

²² CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1965, pág. 57.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Constitución de Apatzingán de 1814*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en:

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04709630122636184199079/p0000001.htm#l_1.

²⁵ CAMARGO, Pedro Pablo. *Op. Cit.*, pág. 56.

²⁶ CARPIZO Mac Gregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 7ª ed., Edit. Porrúa-UNAM, México, 1999, pág. 522.

²⁷ CAMARGO, Pedro Pablo. *Op. Cit.*, pág. 59.

de Diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato”. Como se desprende del texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato.²⁸ En el siglo XX, el General *Álvaro Obregón* fue el único presidente mexicano que buscó la reelección. Sin embargo, fue asesinado en 1928 antes de iniciar un segundo periodo en el cargo y desde entonces ninguno de sus sucesores se ha reelegido.²⁹

En cuanto a la reelección de los legisladores, ninguno de los textos fundamentales como: La Constitución Federal de 1824; las Siete Leyes Constitucionales de 1836; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. No contemplaron alguna taxativa, para la prohibición de reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo.

Es conveniente destacar, que la Constitución de 1824³⁰ así como los planes y programas de gobierno propuestos por los precursores de la Revolución Mexicana³¹, únicamente limitaron la aplicación del principio de no reelección a los titulares del Poder Ejecutivo de los Estados y la Federación. Por lo que los diputados y senadores podían ser reelectos en esta época. Al igual que sus predecesores, el texto original de la Constitución de 1917 no preveía prohibición alguna para que los integrantes del Congreso pudieran reelegirse. La Carta de Querétaro, ni los dictámenes de las respectivas Comisiones del Constituyente acusan una tendencia en tal sentido.³² Si bien la no reelección presidencial fue una de las banderas de la revolución mexicana, por lo que el Constituyente de 1917 la recogió en el artículo 83 del proyecto original, no así la no reelección legislativa, en ningún momento fue planteada en los debates del Congreso Constituyente.

1.2.3. Las Reformas de 1933

Las reformas publicadas el 29 de abril de 1933³³, siendo Presidente el General *Abelardo L. Rodríguez*³⁴, se prohibió la reelección inmediata de los legisladores federales en el artículo 59 Constitucional:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO REFORMADO (29 de abril de 1933)
Título Tercero Capítulo II De Poder Legislativo Sección I De la Elección e Instalación del Congreso	Título Tercero Capítulo II Del Poder Legislativo Sección I De la Elección e Instalación del Congreso

²⁸ CARPIZO Mc Gregor, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 524.

²⁹ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª reimpression, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pág. 222.

³⁰ El artículo 77 de la Constitución de 1824, dispuso que el Presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones (*Op. Cit.*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79117288329793495200080/p0000001.htm#l_1).

³¹ Entre estos documentos están el Plan de San Luis de Francisco I. Madero, el Programa del Partido Liberal de los hermanos Flores Magón, el Plan la Soledad de Bernardo Reyes y el de Ayala de Emilio Zapata.

³² CAMARGO, Pedro Pablo. *Op. Cit.*, pág. 60.

³³ *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Artículo*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006, pág. 7, [En línea], Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.doc.

³⁴ *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Periodo Presidencial*, *Op. Cit.*, pág. 1.

Artículo 59.- Para ser Senador, se requiere los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión *no podrán ser reelectos para el período inmediato.*

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período 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 período inmediato con el carácter de suplentes.

La proscripción de la reelección inmediata para diputados y senadores permearía en las legislaturas locales, como refería en su artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (último párrafo): “Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.³⁵

Dicho principio, es trasladado íntegramente al artículo 116, fracción II, párrafo segundo Constitucional, con la reforma publicada el 17 de marzo de 1987.³⁶ El artículo, reproduce la misma prohibición del artículo 59 ya citado. Cabe señalar que en todas las constituciones locales, se transcriben los términos que establece nuestra Carta Magna, como es el caso de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato en su artículo 47. Igualmente, se ajusta para los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (reforma del 22 de agosto de 1996)³⁷ en el artículo 122 Constitucional, toda vez que en su apartado C, Base Primera, fracción II, señala que le es aplicable el artículo 59 constitucional.

No sólo el 29 de abril de 1933, se aprobó la prohibición de la reelección inmediata de legisladores federales y locales, sino también, aquellos puestos de elección pública y otras reformas constitucionales, como se demuestra en el siguiente cuadro:

ARTÍCULO	REFORMA
51	Para ampliar el periodo de los diputados a tres años.
55	Para prohibir a los gobernadores ser diputados durante el periodo de su encargo, aunque se separen de su puesto.
56	Para ampliar el periodo de los senadores a seis años y disponer la renovación total de la Cámara de Senadores.
58	Para igualar requisitos para diputados y senadores, excepto el de la edad.
59	Para prohibir la reelección inmediata de diputados y senadores propietarios, aún como suplementes.
73	Para normar las licencias presidenciales y cómo cubrirlas.

³⁵ CAMARGO, Pedro Pablo. Op. Cit., pág. 62.

³⁶ *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Artículo, Op. Cit.*, pág. 15.

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2006, [En línea], Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/123.htm?s=>.

79	Para normar las licencias del presidente.
83	Para establecer la no reelección absoluta de quien haya ocupado el cargo de Presidente de la República con cualquier carácter.
84	Para normar la falta absoluta de Presidente y cómo cubrirla.
85	Para disponer que el Presidente cuyo periodo haya concluido no pueda prolongar su mandato bajo ninguna circunstancia.
115	Para establecer la no reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, y miembros de consejos municipales o juntas de administración civil; para prohibir la reelección de los gobernadores designados por elección y la reelección inmediata de sus sustitutos e interinos, cuando desempeñen el cargo durante los dos últimos años del periodo; y para prohibir la reelección inmediata de los diputados propietarios de las legislaturas locales.

Fuente: CARMONA Davial, Doralicia. 1933. *Se publica la reforma constitucional que prohíbe la reelección*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2006, [En línea], Disponible en: <http://www.inep.org/content/view/1591/75/>.

1.2.3.1. Sus Causas y Efectos

Al terminar la revolución aún no estaban dadas las condiciones necesarias para que hubiera estabilidad política en México. Las diversas regiones del país estaban controladas por líderes (caudillos o caciques) con intereses muchas veces conflictivos entre ellos, y contaban con recursos para afectar la estabilidad del país cuando las decisiones gubernamentales no los beneficiaran.³⁸

Debido a la existencia de esta compleja red de alianzas locales, ni el fin de la lucha generalizada ni la promulgación de la Constitución de 1917 lograron consolidar un sistema pacífico de acceso y ejercicio del poder, ya que en cada sucesión presidencial se desataba una rebelión armada. Asimismo, había constantes confrontaciones entre los diversos niveles de gobierno. Eso sin contar los frecuentes asesinatos políticos entre miembros de la élite revolucionaria. El país vivía, literalmente, al borde de la guerra civil.³⁹

En la década de 1920 los partidos que existían eran más que nada a nivel local, por lo que su orientación estaba encaminada al dominio regional. Los diputados y senadores atribuían sus puestos y carreras políticas a estos partidos, quienes tenían el control dentro de sus estados y distritos; lo cierto fue que los partidos locales eran quienes tenían el mayor peso dentro del proceso electoral.⁴⁰ Es necesario entender que los intereses políticos locales eran factores decisivos en la elección de diputados y senadores, ya que se elegían candidatos que simpatizaban con el caudillo local. Generalmente, tales candidatos tenían el apoyo y el soporte tanto político como económico de un partido regional o estatal que tenía a algún caudillo como líder natural. En este sentido, los espacios de participación política en el

³⁸ CAREAGA, Maite. *El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965, El legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003, pág. 60.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ SADA Correa, Heidi Claudia e Ingrid Fabiola Sada Correa. *Productividad legislativa: Dos modelos cuantitativos para el análisis de la reelección consecutiva*, Trabajos Ganadores del Concurso Nacional de Ensayo, *Reforma del Estado*, Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México- Instituto de Estudios Legislativos de la IV Legislatura del Estado de México (Coords.), México, 2005., pág. 31.

Poder Legislativo, estaban fuertemente definidos por criterios de poder regionales que llegaron a rivalizar en algunas ocasiones con el Poder Ejecutivo.⁴¹

La Reforma de 1933, fue producto del postulado formulado por el General *Plutarco Elías Calles* en su último informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1928, anunció “el fin del caudillismo para dar paso a la era de las instituciones”. De este modo, adelantó la idea teórica de una prohibición absoluta de una reelección presidencial, siendo él, el primero en *sacrificarse*.⁴² Cabe señalar que el discurso del General Calles sólo hace referencia a la necesidad de impedir la reelección del Presidente, ya fuera inmediata o discontinua. No obstante, en 1929 impulsa la creación del *Partido Nacional Revolucionario* (PNR)⁴³, con el objetivo de consolidar a los diversos poderes regionales en una sola fuerza política, con el fin de hacer avanzar los intereses políticos del recién formado partido, el cual le permitió debilitar a los líderes locales y construir un sistema centralizado.⁴⁴ Los perdedores de la centralización fueron los caudillos y los gobiernos locales.⁴⁵ En este sentido *Dworak* y *Hill* mencionan: “Con la aparición del PNR, una de la prioridades del proyecto político del General Calles fue el de centralizar en una institución, el poder, que se encontraba disperso en una constelación de organizaciones y personalidades regionales. Esto le permitiría ejercer un control férreo sobre la gran mayoría de los puestos de elección popular”.⁴⁶

De esta manera se apuntaló al Partido Nacional Revolucionario, que surgió como una organización electoral para obtener la Presidencia en las elecciones extraordinarias de 1930 y para administrar el acceso a puestos en la Cámara de Diputados y el Senado.⁴⁷ No obstante, la nominación de candidatos del PNR, fue una fuente de conflicto entre la dirigencia del partido y los partidos locales. Éstos últimos eran organizaciones que dependían del carisma y personalidad de sus líderes, los cuales tenía gran ascendencia y reconocimiento a nivel regional.⁴⁸

La dirigencia del PNR empezó a considerar la idea de rotación de sus cuadros políticos en los puestos de gobierno, como una forma de mantener un control dentro de la política nacional. Sin embargo, aquellos diputados y senadores que buscaban la reelección para seguir en la escena política, representaban el mayor obstáculo para el PNR y sus ambiciones.⁴⁹ En este sentido *Nacif* señala, la importancia que tenía para el partido tener control de los diferentes líderes regionales: “Eclipsar a tales líderes y anular las redes de lealtad y compromiso con sus cuadros a nivel local, no sería tarea fácil. Para atenuar el conflicto, el PNR decidió rotar sus cuadros políticos en los puestos de elección popular, dado que los senadores que no fueron renovados en la elección de 1930, resistían el control que el PNR quería establecer sobre el proceso de nominación de candidatos”.⁵⁰

Dicha decisión limitaría seriamente las posibilidades de reelección de viejos y nuevos legisladores, aún bajo condiciones de que la reelección todavía fuera permitida por la constitución. Sin embargo, el descontento causado por la decisión de rotar los cargos impidió que ésta se implementara completamente. Frente a tal resistencia, el PNR optó por la reforma constitucional.⁵¹

⁴¹ DWORAK, Fernando y Benjamín Hill. *La reelección legislativa en México, 1812-1933*, Nexos, México, Junio 1998, pág. 93.

⁴² GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?, Memoria del III Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, T. II, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1987, pág. 960.

⁴³ Una de las organizaciones de gran escala en México.

⁴⁴ CAREAGA, Maite. Op. Cit., pág. 55.

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 61.

⁴⁶ DWORAK, Fernando y Benjamín Hill. Op. Cit.

⁴⁷ NACIF, Benito. *La no-reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos, No. 63, CIDE, México, 1997, pág. 3.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 4.

⁴⁹ SADA Correa, Heidi Claudia e Ingrid Fabiola Sada Correa. Op. Cit.

⁵⁰ NACIF, Benito. Op. Cit., pág. 5.

⁵¹ *Ibidem*.

Siguiendo el postulado de Calles (1 de septiembre de 1928), fue el fundamento para que el PNR realizara, en enero de 1932, un *Congreso Nacional de Legislaturas*,⁵² efectuado en *San Luis Potosí*.⁵³ Dicho Congreso tenía el objeto de discutir ciertos cambios al marco electoral tanto para el Gobierno Federal como para los Gobiernos Estatales. Dichas modificaciones incluían la introducción de la no reelección consecutiva de cargos legislativos. Sin embargo la propuesta desató una fuerte oposición entre los miembros de las Legislaturas Federales y Estatales, que no sólo frustró la posibilidad de un acuerdo entre legisladores sino incluso produjo la disolución de dicho Congreso.⁵⁴

Ante esto, Calles convocó entonces a una *Convención Nacional del PNR*, que habría de realizarse en *Aguascalientes* en octubre de 1932, en la que se discutió y propuso un amplio y diverso conjunto de cláusulas de no reelección para la Constitución Federal.⁵⁵ De esta manera la iniciativa propuesta establecía principalmente: la no reelección consecutiva para los miembros de la Cámara de Diputados, el Senado y todos los puestos electivos en los estados y municipios.⁵⁶

Dicha iniciativa fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados el 16 de noviembre de 1932, aprobada por 115 votos a favor y 101 votos en contra. Posteriormente dicho dictamen fue turnado al Senado, el 20 de diciembre del mismo año, el cual se aprobó por unanimidad con 39 votos y lo remitió a las legislaturas de los estados. El 20 de marzo de 1933, en sesión extraordinaria del Congreso, se efectuó el cómputo de votos de las mismas, y se declaró aprobada la reforma, misma que fue publicada el 29 de abril del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*⁵⁷, quedando prohibida la reelección inmediata tanto de los legisladores federales como locales.

La prohibición de la reelección legislativa de 1933, permitió la consolidación del PNR, siendo un poderoso instrumento que le sirvió al Partido Revolucionario como estrategia para poder influir en la nominación de los puestos en el Congreso. Esto le proporcionaría en algunos años el poder total sobre los legisladores, produciendo una serie de cambios para todo el sistema político mexicano. En este sentido *Hill* y *Dworak* señalan también que: “(La no-reelección) favoreció la posición de los gobiernos posrevolucionarios para comandar una estricta disciplina partidista dentro del Poder Legislativo; asimismo, produjo en última instancia la subordinación del Legislativo al Poder Ejecutivo”.⁵⁸

Las causas que motivaron a Calles para formular esta iniciativa son analizadas por *Jeffrey A. Weldon*, quien señala que la restricción de la reelección de los legisladores parece una ocurrencia, que sin embargo fue cuidadosamente considerada. De acuerdo con este autor, dos razones explican las reformas al texto constitucional: Por un lado, “éstas contribuyeron a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno, en manos del liderazgo del partido, específicamente del jefe máximo, Plutarco Elías Calles. Lo cual, fortaleció al presidencialismo en la política mexicana, consolidándose el predominio del Ejecutivo Federal como cabeza del partido sobre la legislatura”. Por el otro, “aceleraron la centralización del poder en el nivel nacional, como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales, en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Nacional Revolucionario, el partido

⁵² WELDON, Jeffrey A. *El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: Las reformas no-reeleccionistas de 1933, El legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003, pág. 35.

⁵³ ELIZONDO Basurto, Cynthia. *Partidos Políticos y reelección legislativa*, Trabajos Ganadores del Concurso Nacional de Ensayo, *Reforma del Estado*, Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México- Instituto de Estudios Legislativos de la IV Legislatura del Estado de México (Coords.), México, 2005, pág. 83.

⁵⁴ NACIF, Benito. *Op. Cit.*

⁵⁵ WELDON, Jeffrey A. *Op. Cit.*

⁵⁶ NACIF, Benito. *Op. Cit.*, pág. 6.

⁵⁷ Iniciativa de Reforma Constitucional propuesta por la Cámara de Diputados, LVII Legislatura. 2ª Sesión, México, 1998.

⁵⁸ HILL, Benjamín y Fernando Dworak, *Un congreso sin reelección legislativa: 1934-1997*, Nexos, México, agosto de 1998, pág. 21.

oficial a nivel nacional. Quizás fue la consideración de mayor peso en el momento de las reformas”.⁵⁹

Si bien el motivo principal para llevar a cabo esta reforma fue acabar con el caudillismo y orientar la vida política del país por rumbos institucionales, es evidente que no fue la razón fundamental. Más adelante esta reforma constituyó un eficaz instrumento para debilitar al Congreso, así como a los gobiernos locales y municipales, con lo que se favoreció la centralización del poder político al Presidente de la República. El Poder Legislativo dejó de funcionar como un contrapeso ante el Ejecutivo, dejando a un lado el derecho de oposición al Gobierno. En realidad no existía una verdadera separación de poderes como lo señala la Constitución.

Cabe mencionar que, desde 1934, aún cuando algunos diputados y senadores pudieron reelegirse alternando entre legislaturas, las frecuencias de reelección muestran que esa posibilidad no propició el desarrollo de carreras legislativas.⁶⁰ Por el contrario, la reelección alternada promovió el desarraigo y diluyó el vínculo que pudo haber existido entre los legisladores y su base electoral⁶¹, rompiéndose una conexión fundamental para cualquier sistema que se denomine democrático. El hecho de ser diputado y senador significaba conforme a la no reelección, únicamente un paso más para poder seguir escalando hacia otros puestos políticos. Los legisladores se volvieron totalmente dependientes del partido para poder subsistir en el terreno de la política nacional, fuera de éste no tenían esperanza de sobrevivir.⁶²

Uno de los efectos más importantes de la no reelección consecutiva, fue como ya se aludió, la rotación de cuadros políticos dentro del gobierno bajo el cobijo del PNR. Esta rotación permitió la incorporación de nuevos movimientos sociales y políticos, que se gestaron de forma independiente al partido. Por ejemplo, en 1936 se diseñó una estrategia para acomodar a los líderes de la *Confederación de Trabajadores de México* (CTM) en la renovación de los órganos electivos del gobierno. Gracias a la política de *puertas abiertas* (o política centralizadora) dentro del partido, los líderes de la CTM pudieron obtener puestos políticos sin la necesidad de haber creado su propio partido, lo que igualmente liberó al partido hegemónico de un grupo opositor. La rotación de puestos se convirtió en una vía para la propia organización interna del partido. El PNR absorbió a la CTM, a las organizaciones campesinas con la creación de la *Confederación Nacional Campesina* y lo que implicaba al grueso del partido. Se desarrolló un sistema de patronazgo presidencial.⁶³

1.2.4. Iniciativas de Reforma Constitucional en materia de Reelección Inmediata de Legisladores

Es importante señalar que después de la reforma de 1933 y hasta 1964, el tema de la reelección legislativa permaneció ausente del discurso político. El 13 de octubre de 1964, se planteó por primera vez, la reintroducción del principio de reelección con respecto a los diputados federales. Propuesta que fue presentada por el líder del *Partido Popular Socialista* (PPS), *Vicente Lombardo Toledano*⁶⁴, la cual tenía cuatro finalidades: El fortalecimiento político de la Cámara de Diputados; el logro de bases más sólidas para el equilibrio de los

⁵⁹ WELDON, Jeffrey A. *Op. Cit.*, pág. 34.

⁶⁰ Para más detalles sobre este tema, véase a CAMPOS Vargas, Emma R. *Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997, El Legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003, págs. 98-151.

⁶¹ HILL, Benjamín y Fernando Dworak. *Op. Cit.*

⁶² SADA Correa, Heidi Claudia e Ingrid Fabiola Sada Correa. *Op. Cit.*, pág. 34.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Iniciativa de Reforma Constitucional propuesta por la Cámara de Diputados. LVII Legislatura, 2ª Sesión, México, 1998.

tres poderes de la Unión; el mejoramiento de los cuadros legislativos; y una eficaz coordinación ante ambas Cámaras del Congreso.⁶⁵

Estos cuatro puntos fueron debatidos y de esta forma no fue aceptada por el Senado; hasta el propio Presidente de la República *Gustavo Díaz Ordaz*, se pronunció tajantemente en contra⁶⁶, por lo que la iniciativa de reforma constitucional se turnó nuevamente a la Cámara de Diputados. Ante la inconformidad, el Diputado Toledano declaró: “Jamás se había visto un documento político y jurídico, como el dictamen de las decisiones del Senado, tan pobre, tan oscuro, tan débil, tan cobarde y tan mal redactado”.⁶⁷ El Diputado Toledano hace mención de que el documento del Senado estaba mal redactado, pues es curiosa su respuesta, ya que su iniciativa contenía deficiencias de técnica legislativa en virtud de que proponía la adición al artículo 54, fracción IV, para incluir el siguiente texto: “Los diputados podrán ser reelectos”. Esta redacción, evidentemente no reformaba la prohibición expresa dispuesta en el artículo 59 Constitucional.⁶⁸

Por consiguiente, la respuesta del Senado contenía los siguientes puntos: “El fortalecimiento deseado iría en aumento con relación a la reciente reforma electoral que permite el acceso a los diputados plurinominales; con relación al logro de bases sólidas para el equilibrio de los poderes en nuestro país, son suficientemente sólidas y estables; en cuanto al tercer punto, el mejoramiento de los cuadros legislativos se logra a lo largo de la militancia política; y por último, esta relación depende de normas constitucionales y reglamentarias”.⁶⁹

Es importante, hacer una reflexión en esta iniciativa, puesto que es un hecho histórico muy importante para la reelección inmediata de legisladores; en este sentido, *Careaga* resalta lo siguiente: “La reforma reeleccionista de 1964 fue un intento por cambiar las reglas del gran juego de la política mexicana. El intento fracasó porque el cambio en las reglas de selección del candidato presidencial del PRI, ponía en peligro las cuotas de poder de ciertos actores. Además (dicho intento) evidenció los mecanismos que mantenían en pie el equilibrio político donde los grupos de poder se repartían pacíficamente el acceso al gobierno”.⁷⁰

A pesar del tiempo que permaneció en el abandono la propuesta de la reelección legislativa consecutiva, en 1998 se volvió a plantear en la Cámara de Diputados por algunos miembro del grupo parlamentario del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI): *Mauricio Rossell Abitia*, *Óscar González Rodríguez* y *Jorge Cañedo Vargas*.⁷¹ Desafortunadamente, las controversias no se hicieron esperar en diversos sectores. A pesar de que la idea no es nueva, este asunto tan polémico y delicado, terminó nuevamente en el archivo de los diarios de los debates, sin análisis calificado y objetivo.

En el año 2001, presenta una iniciativa el *Congreso del Estado de Baja California*, de reforma al artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la reelección de los diputados locales.⁷² Su valor radica en ser la primera iniciativa, desde el siglo XIX, que propone la reelección de los legisladores locales.

Por otra parte, en abril de 2003, el Senador del *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), *Demetrio Sodí*, presentaría una iniciativa de reforma a los artículos 59 y 116 de la

⁶⁵ REYES, Salvador. *La reelección parlamentaria*, Quórum Legislativo, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, México, Julio-Diciembre, 1996, pág. 91.

⁶⁶ ELIZONDO Basurto, Cynthia. *Op. Cit.*, pág. 83.

⁶⁷ REYES, Salvador. *Op. Cit.* Pág. 92.

⁶⁸ GARABITO, Jorge y Juan C. Cervantes. *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, Expediente Parlamentario, Núm. 5, Cámara de Diputados, LIX Legislativa, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2004, pág. 134.

⁶⁹ REYES, Salvador. *Op. Cit.*

⁷⁰ CAREAGA, Maite. *Op. Cit.*, págs. 95-97.

⁷¹ Iniciativa de Reforma Constitucional propuesta por la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2ª Sesión, México, 1998.

⁷² ELIZONDO Basurto, Cynthia. *Op. Cit.*, pág. 84.

Constitución, con el objetivo de reincorporar la reelección legislativa, en el ámbito federal y local.⁷³ Esta propuesta ha sido de gran importancia, pues fue presentada dentro del proceso de transición democrático en el que se encuentra el país. Además en su desarrollo intervinieron importantes figuras políticas de todas las corrientes ideológicas, lo que la convirtió en uno de los proyectos más viables en la materia. Sin embargo, ante este ambiente idóneo, no prosperó.

Asimismo, en el 2004, el Diputado del *Partido Acción Nacional* (PAN), *Germán Martínez*, presentó una iniciativa similar con respecto a este tema.⁷⁴ Aunque dicha iniciativa se exhibió y se difundió en los diferentes medios de comunicación, no ha logrado reunir una opinión favorable entre los diferentes legisladores, a pesar de que poco a poco se ha ido concientizando una parte de la opinión pública.

Cabe resaltar que no han sido las únicas propuestas para reintroducir la reelección legislativa, sin embargo, para la presente investigación son significativas puesto que han sido presentadas por los tres partidos más importantes del país. La totalidad de las iniciativas antes descritas coinciden en señalar que, para fortalecer al Poder Legislativo y lograr un equilibrio real entre poderes, es necesario incorporar la reelección inmediata de legisladores a la Carta Magna.

1.2.5. Estudio de Derecho Constitucional Comparado en América

De manera sucinta, dicho estudio se basa en dieciocho constituciones pertenecientes al continente americano, que provee un enfoque general a nivel internacional con respecto a la reelección de legisladores. Dentro de los ciento ochenta y siete países considerados democráticos y en los cuales está autorizada la reelección de legisladores,⁷⁵ sólo en *México* y *Costa Rica* se prohíbe la reelección inmediata de legisladores. En los dos casos se permite la reelección siempre y cuando transcurra un periodo intermedio, como se demuestra en el siguiente cuadro:

PAÍS	ARTÍCULO	CONTENIDO
México	59	Los senadores y diputados al Congreso de la Unión <i>no podrán ser reelectos para el período inmediato</i> . Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período 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 período inmediato con el carácter de suplentes.
Costa Rica ⁷⁶	107	Los diputados durarán en sus cargos cuatro años y <i>no podrán ser reelectos en forma sucesiva</i> .

⁷³ Diario de los Debates del Senado de la República de 10 de abril de 2003.

⁷⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año VII, Núm. 1429, viernes 6 de Febrero de 2004.

⁷⁵ BRACAMONTES, Reynaldo. *Defraudan a electores 84% de diputados*, Noticias, Voz e Imagen de Oaxaca, No. 10114, México, miércoles de febrero de 2005, [En línea], Disponible en: http://www.noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=1&id_art=27939.

⁷⁶ Constitución Política de Costa Rica de 1949, *Op. Cit.*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12048752021207172976624/p0000001.htm#l_20.

Las constituciones nacionales que se ocupan del tema y establecen que los representantes son reelegibles sin definir cuántos periodos, son: Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y Paraguay. Argentina es el país en el que los diputados son reelegibles, sin embargo se renuevan cada bienio y sortean los que deben salir en el primer periodo; sin embargo, los senadores, son reelegibles indefinidamente. En tanto, Venezuela, es el único país que maneja los tiempos que se consideran para la reelección, definiendo dos periodos consecutivos como máximo. En el siguiente cuadro se observan claramente estas disposiciones:

PAÍS	ARTÍCULO	CONTENIDO
Argentina ⁷⁷	50 y 56	Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y <i>son reelegibles</i> ; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período. Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y <i>son reelegibles indefinidamente</i> ; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.
Bolivia ⁷⁸	57	Los senadores y diputados <i>pueden ser reelectos</i> y sus mandatos son renunciables.
Chile ⁷⁹	47	Se entenderá que los diputados y senadores tienen por el solo ministerio de la ley, su residencia en la Región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo. Las elecciones de diputados y de los senadores que corresponda elegir por votación directa se efectuarán conjuntamente. <i>Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.</i>
El Salvador ⁸⁰	124	Los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y <i>podrán ser reelegidos</i> . El período de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección.
Guatemala ⁸¹	157	Potestad legislativa y elección de diputados. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, <i> pudiendo ser reelectos.</i>

⁷⁷ Constitución Política de Argentina de 1994, *Ibidem*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371185899054889650035/p0000001.htm#l_1.

⁷⁸ Constitución Política de Bolivia de 1967, *Ibidem*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/06925285611781673087857/p0000001.htm#l_1.

⁷⁹ Constitución Política de Chile de 1980, *Ibidem*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/07038518922925095209079/p0000001.htm#l_1.

⁸⁰ Constitución Política de el Salvador de 1983, *Ibidem*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01477395544825595332268/p0000001.htm#l_1.

⁸¹ Constitución Política de Guatemala de 1985, *Ibidem*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79195066329571495200080/p0000001.htm#l_1.

Paraguay ⁸²	187	Los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales. Los legisladores durarán cinco años en su mandato, a partir del primero de julio y <i>podrán ser reelectos</i> .
Venezuela ⁸³	192	Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, <i>pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos períodos como máximo</i> .

Se puede resaltar que en Costa Rica y Venezuela no tienen Senado, sino que su Poder Legislativo se deposita en una Asamblea Nacional de carácter unitario. Asimismo, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú no poseen Senado, pues gozan de sistemas legislativos unicamarales.

La reelección inmediata de legisladores está implícita en el silencio de la ley en: Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. El caso de *Estado Unidos*, presenta una peculiaridad: la limitación de la reelección del mandato legislativo se constriñe a una minoría de estados (18 de 50) desde los años ochentas, mas no se aplica a nivel federal.⁸⁴ No es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso, que llegan a constituir el 20% de sus miembros. El 88% de los diputados se reeligen y el 65% de los senadores hacen lo mismo.⁸⁵

1.3. La Reelección Inmediata de Legisladores en la Opinión Pública y de Especialistas

1.3.1. Análisis de la Reelección Inmediata de Legisladores en la Opinión Pública

Dicho apartado se basa en parte en una publicación realizada en marzo de 2004, por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. El estudio muestra encuestas nacionales sobre la percepción de la *opinión pública sobre la reelección de legisladores federales*. Para este análisis de opinión pública se emplearon: Veintitrés notas, las cuales fueron acopiadas entre 1998 y 2004.

Las encuestas nacionales realizadas sobre el tema de la reelección de legisladores federales no es aceptada por la mayoría de la población, este rechazo se basa en la escasa difusión de sus potenciales beneficios. También se demuestra que al informar a los entrevistados de las posibles ventajas de la reelección, crece considerablemente la aprobación a la misma. Se puede decir, que se trata de una opinión susceptible de modificarse a través de una campaña de difusión.

El rechazo inicial a la reelección legislativa, es por el escaso conocimiento y aprecio por la labor legislativa. Se expone que hoy en día, tanto los diputados como los senadores son una de las figuras públicas con menor prestigio y credibilidad. Se percibe que, el

⁸² Constitución Política de Paraguay de 1992, *Ibidem*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371418233494813090035/p0000001.htm#l_1.

⁸³ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, *Ibidem*, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/91373844432460617422202/p0000001.htm#l_34.

⁸⁴ DWORAK, Fernando F. *La limitación del mandato legislativo: Una perspectiva comparada, El legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003, pág. 184.

⁸⁵ En países con Sistemas Parlamentarios de Gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que el 75% de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de seis a veinte años en la Cámara de los Comunes (ELIZONDO Basurto, Cynthia. *Op. Cit.*, pág. 82).

principio de no reelección, permanece profundamente arraigado en el imaginario de la población, la no reelección se asume como un principio fundador, y prácticamente incuestionable, del Estado y del régimen político mexicano.

Conviene destacar que, a pesar de la misma insatisfacción con el trabajo legislativo, la opinión pública aprueba aquellos cambios que tienden a mejorar el desempeño de los legisladores, en especial la profesionalización de los legisladores, la eficacia de la representación y sus vínculos con la ciudadanía. Es posible señalar que los ciudadanos perciben como necesarios y plausibles los beneficios que se buscan al permitir la reelección inmediata de los legisladores.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, destaca los siguientes puntos:

1. Entre la población mayor de 18 años, alrededor del 50% se opone a la reelección; este porcentaje se incrementa hasta un 75% en un estudio que incluyó a personas de 15 años y más. En contraparte, las encuestas sólo han reportado un margen de aprobación explícita a la reelección de entre 17 y 24 % de los entrevistados en encuestas nacionales.
2. Como se señaló anteriormente, las empresas encuestadoras han realizado diversos ejercicios para conocer la variación en los porcentajes de aprobación, a partir de comunicar a los entrevistados algunos de los beneficios que se persiguen con la eventual aprobación de la reelección:
 - a) Ante la disyuntiva de ampliar el periodo por el cual son electos los legisladores o permitir la reelección inmediata, a fin de mejorar su desempeño, 36% de los entrevistados aprobó la reelección.
 - b) Al informar a los entrevistados que con la reelección podría evaluarse el desempeño de los legisladores, 45% se mostró a favor de esta reforma.
 - c) Al comentarles que con la reelección se permitiría la profesionalización de los legisladores, 55% se expresó a favor.
3. Habría que observar que, cuando los entrevistados han sido puestos frente a una disyuntiva que incluya ventajas y desventajas, la oposición se mantiene con márgenes por arriba del 70%:
 - a) Frente a la disyuntiva de aprovechar la experiencia de quienes ya han ejercido los cargos de representación popular o darles oportunidad a otras personas, 74% prefiere la segunda opción y, por lo tanto, se opone a la reelección.
 - b) Ante la posibilidad de que la reelección favorezca un mayor compromiso de los legisladores o bien se incremente la corrupción, casi el 70% considera que es más factible que ocurra lo segundo y, por lo tanto, también se opone a esta reforma.
4. Algunas de las opiniones que explican la escasa aprobación que existe entre los ciudadanos hacia el trabajo legislativo, provienen de la poca representatividad y cercanía que sienten los ciudadanos con respecto a sus diputados:
 - a) La ciudadanía no se siente representada por sus legisladores: Sólo el 14% opina que a la hora de legislar, los diputados toman en cuenta los intereses de sus representados; el resto considera que se toman más en cuenta otros intereses políticos.
 - b) Sólo el 13% de los entrevistados a nivel nacional consideró oportuno recurrir a un diputado a fin de que las instituciones lo tomen en cuenta.
 - c) La mayoría de la población tiene un escaso conocimiento sobre la labor legislativa. Así, por ejemplo, casi la mitad de la población desconoce el tiempo de duración de un diputado en su encargo.

1.3.2. Análisis de la Reelección Inmediata en la Opinión de Especialistas

La reelección inmediata de legisladores, ha sido un tema muy controversial, que ha generado un debate entre grupos intelectuales, estudiosos de la vida política mexicana, entre los cuales se encuentran pro-reeleccionistas como: Giovanni Sartori, Diego Valadés, Miguel Carbonell, Alonso Lujambio, Fernando F. Dworak, Benito Nacif, entre otros. Con el objetivo de mostrar las diferentes visiones y perspectivas sobre el tema, en este sentido se exponen tres entrevistas realizadas a especialistas en materia legislativa y académica del Estado de Guanajuato: El Lic. Alfredo Sainez Araiza “Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato”, el Lic. José Cervantes Herrera “Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato”, y el Lic. Gerardo López Cepeda “Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca”.

La reelección inmediata de legisladores federales como locales en México, no es un tema de moda o que esté en boca de todos, los especialistas opinan que es una medida necesaria para nuestro país, por diversos motivos. Al respecto el Lic. *José Cervantes*, afirma lo siguiente: “[...] como una vertiente para fortalecer el trabajo parlamentario y legislativo, así como impulsar la profesionalización de los legisladores y la eficacia en el desempeño de su función”. Asimismo establece que, el contacto frecuente del legislador con sus representados, permite evaluar su desempeño.⁸⁶ En tanto el Lic. *Gerardo López*, considera que: “[...] el aspecto positivo (de la reelección) [...] sería la continuidad de personajes que por su entrega y eficacia, tuvieran la oportunidad de continuar legislando para la transformación de nuestro México y Estado, hacia una mejor sociedad”.⁸⁷ Para el Lic. *Alfredo Sainez*: “[...] si la reforma de reelección otorga la potestad a los ciudadanos para que elijan nuevamente por su buen desempeño a los legisladores, sin duda, se fortalecería el Poder Legislativo [...]”.⁸⁸

Otra de las razones por las cuales la reelección se plantea como deseable, es establecer la posibilidad de restricciones y requisitos a los legisladores que se postulan al mismo cargo. De esta forma el Lic. *Alfredo Sainez*, refiere que la reelección inmediata no es deseable: “[...] posible sí, pero de forma limitada. Por ejemplo: Hasta tres períodos consecutivos”.⁸⁹ En el mismo sentido, el Lic. *Gerardo López*, señala: “[...] la función pública debe tener parámetros de evaluación objetiva, [...] en la medida que un legislador es productivo, [...] debería tener la oportunidad de la reelección. Productivo sería entonces, cuántos proyectos presentó, qué resultados tuvieron, [...] en qué comisiones trabajó y cuál fue su logro”.⁹⁰

Ante los efectos beneficiosos que trae consigo la reelección, los legisladores no han mostrado interés sobre una medida como ésta, el Lic. *Alfredo Sainez*, señaló: “Más que los legisladores la élite partidaria: Primero, porque la reelección es un tema *tabú*. Segundo, porque el sistema de reelección relativa [...] ha permitido la rotación [...] de las oligarquías

⁸⁶ CERVANTES Herrera, José. Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 5 de Octubre de 2006.

⁸⁷ LÓPEZ Cepeda, Gerardo. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca, Entrevista para el Autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

⁸⁸ SAINEZ Araiza, Alfredo. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

⁸⁹ SAINEZ Araiza, Alfredo. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

⁹⁰ LÓPEZ Cepeda, Gerardo. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca, Entrevista para el Autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

partidarias y, por ende, la subsistencia y control de los partidos sobre los representantes populares en el Poder Legislativo. [...] parte de la oligarquía partidaria [...] ha mostrado sus reservas en función de sus intereses”.⁹¹ Asimismo, argumenta el Lic. *José Cervantes*: “[...] los procedimientos al interior de los partidos, para designar candidatos, están fincados en esquemas tradicionales como: Distribución de candidatos por sectores o grupos de poder, así como popularidad del candidato o simplemente por antigüedad en el partido o por sus trabajos desempeñados a favor del partido. [...] el poco interés, también obedece al riesgo personal de someterse a escrutinios de su partido y de sus representados, así como el riesgo de perder sus posiciones”.⁹²

Por otra parte, en cuanto a sí la reelección es una medida deseable para los partidos políticos, el Lic. *Gerardo López* consideró que habría dos opiniones: “Para los que tengan mayoría en los Congresos, la reelección sería un fuerte atractivo por la continuidad de sus propuestas, para otros partidos probablemente no sería tan importante la medida porque tardarían más en alcanzar esos espacios de poder”.⁹³ Con respecto al Lic. *Alfredo Sainez*, dispone que, de esta forma se menguaría la *partidocracia* imperante desde 1946 en nuestro país, ya que los representantes populares deben ser eso, representantes del pueblo y no sólo de partidos.⁹⁴ Para el Lic. *José Cervantes*, la reelección inmediata de legisladores, sí es una medida deseable para los partidos políticos porque: “[...] éstos deberán impulsar la profesionalización de los legisladores para mejorar su presencia y desempeño en las cámaras, lo que a su vez reditúa en imagen hacia el electorado”. Ante esta situación, establece que los partidos deberán revisar la requisitación de los aspirantes a dichos cargos de elección popular.⁹⁵

En cuanto al Poder Ejecutivo ante la reelección legislativa, el Lic. *Gerardo López* refiere que, sería una tentación para el Ejecutivo, ya que estaría tentado a hacer lo mismo, lo cual no considera prudente.⁹⁶ En cuanto, al Lic. *José Cervantes*, la reelección de legisladores es favorable para el Ejecutivo, porque habrá legisladores profesionales con natural disposición para el cabildeo y la negociación política, respecto de las reformas que se pretendan.⁹⁷ El Lic. *Alfredo Sainez*, presenta una visión distinta: “[...] si el partido del Poder Ejecutivo mediante la reelección no tiene la mayorías calificadas o absolutas, que le permitan impulsar reformas a la Constitución, o leyes secundarias o reglamentarias, respectivamente, esta medida no sería compatible con sus intereses, [...] porque los legisladores dependerían del voto ciudadano más que del vínculo partidario [...]”⁹⁸

Con respecto a las condiciones necesarias para que se dé la reelección inmediata de legisladores en México, el Lic. *José Cervantes*, considera que: “[...] las condiciones están dadas, tenemos una democracia consolidada, un esquema de partidos políticos fuertes, y una ciudadanía informada y con mayor cultura política. Además de la consecuente reforma

⁹¹ SAINEZ Araiza, Alfredo. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

⁹² CERVANTES Herrera, José. Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 5 de octubre de 2006.

⁹³ LÓPEZ Cepeda, Gerardo. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca, Entrevista para el Autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

⁹⁴ SAINEZ Araiza, Alfredo. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

⁹⁵ CERVANTES Herrera, José. Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 5 de octubre de 2006.

⁹⁶ LÓPEZ Cepeda, Gerardo. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca, Entrevista para el Autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

⁹⁷ CERVANTES Herrera, José. Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 5 de octubre de 2006.

⁹⁸ SAINEZ Araiza, Alfredo. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

constitucional, es conveniente disminuir el número de legisladores para que el trabajo sea ágil [...]”.⁹⁹

Sobre esto, el Lic. *Gerardo López*, plantea que, a casi un siglo de diferencia de establecida la Constitución de 1917, México es otro, tiene la suficiente madurez política para superar ciertos esquemas, y atreverse a nuevos proyectos y acciones de hacer gobierno. Discurre que México requiere de: “Reformas principalmente en varios ordenamientos comenzando por la Constitución. Pero también, la negociación y el convencimiento entre grupos y partidos políticos de la conveniencia de dar continuidad; los foros universitarios y académicos para el caso serían de suma importancia, sin pretender beneficiar a nadie en particular, las universidades deberían ser los espacios de reflexión a éste y otros temas de profunda importancia para la conservación del Estado de Derecho¹⁰⁰ y la reforma del Estado Mexicano, para enfrentar este mundo globalizado. Mientras México se debate en qué pasará con el Presidente electo y el Presidente legítimo, los países del primer mundo discuten como ser más competitivos y toman las decisiones para lograrlo”.¹⁰¹

Sin embargo, el Lic. *Alfredo Sainez*, reflexiona que deberá existir pleno consenso entre los actores políticos para fortalecer un verdadero equilibrio de poderes, donde el legislativo ejerza una función de control político sobre los actos del ejecutivo, sin necesidad de que, en términos cuantitativos, el partido del ejecutivo no tenga las mayorías calificadas o absolutas.¹⁰²

1.4. La Reelección Inmediata de Legisladores: Una Iniciativa de Reforma

1.4.1. Procedimiento Reformatorio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución mexicana es de carácter rígido porque establece un procedimiento especial para la reforma de un precepto constitucional, es decir, hay un procedimiento más difícil para alterar la norma constitucional¹⁰³ que el que se sigue para alteración de una norma ordinaria. Después de haber ensayado otros sistemas, a partir de la ley fundamental de 1857 se implantó el norteamericano.¹⁰⁴ El actual artículo 135 Constitucional establece: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente¹⁰⁵ en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

⁹⁹ CERVANTES Herrera, José. Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 5 de octubre de 2006.

¹⁰⁰ El *Estado de Derecho*, este concepto implica, entre otras cosas, que los órganos del poder actúen conforme a las facultades que se les adjudican y cumplan con las obligaciones que les conciernen, de acuerdo a la ley escrita.

¹⁰¹ LÓPEZ Cepeda, Gerardo. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca, Entrevista para el Autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

¹⁰² SAINEZ Araiza, Alfredo. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

¹⁰³ CARPIZO Mac Gregor, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 309.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pág. 443.

¹⁰⁵ *Comisión Permanente*.- “Es el órgano que sustituye al Congreso de la Unión y a cada una de las cámaras en el desarrollo de algunas de sus facultades que no pueden condicionarse al período ordinario de sesiones. La Permanente permite la continuidad del órgano legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales”. El artículo 78 Constitucional dispone que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de treinta y siete miembros, de los cuales diecinueve son Diputados y dieciocho Senadores. Estos Legisladores son nombrados por sus respectivas cámaras el día

Se pueden distinguir cuatro etapas que articulan el procedimiento de las reformas constitucionales: La iniciativa, el acuerdo reformatorio, la aprobación, el cómputo y declaración.¹⁰⁶

1. *La Iniciativa de Reformas.* De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 71 y 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ), el procedimiento de revisión de la Constitución puede iniciarlo el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; un diputado o un grupo de diputados; un senador o un grupo de senadores; las legislaturas de los Estados; y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero sólo cuando la iniciativa se refiera a materias relativas a esa Entidad Federativa.

La participación de los Estados y del Distrito Federal en la iniciativa de las reformas constitucionales, se realiza a través de dos vías: Por conducto de los senadores que constitucionalmente representan los intereses de las entidades federativas y mediante sus propias legislaturas o congresos.

En la primera vía, basta que un senador presente un proyecto de reformas constitucionales para que el procedimiento de revisión se inicie; en la segunda, se requiere que el Congreso del Estado o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acuerden la iniciativa de Reformas de la Constitución y sea enviada al Congreso de la Unión, por la propia legislatura o por su diputación permanente.

Se debe tomar en cuenta que salvo el caso excepcional previsto por el artículo 73, fracción III, 1º, que posibilita a un grupo poblacional para iniciar el procedimiento de creación de un nuevo Estado dentro del territorio de otros, en nuestro sistema no existen posibilidades para que los ciudadanos, sin intermediación alguna, puedan iniciar el procedimiento de revisión constitucional. Si un grupo poblacional desea proponer alguna reforma constitucional tendría que hacerlo solicitándola a las instancias competentes, las cuales difícilmente aceptarían la propuesta.

2. *El Acuerdo de Reformas Constitucionales.* En esta etapa corresponde exclusivamente a la Federación, a través del Congreso de la Unión, acordar la reforma o adición de la Constitución, en términos de las siguientes reglas:

a) Si el Congreso se encuentra en periodo de sesiones, la Cámara que reciba el proyecto reformatorio asume la calidad de Cámara de origen y procederá a su estudio y discusión para decidir si lo aprueba o no. Pero si el Congreso no se encuentra sesionando, la Comisión Permanente será la receptora del proyecto y lo hará llegar a cualquiera de las dos Cámaras una vez que se reanuden las sesiones.

b) Cuando la Cámara de Diputados sea la de origen, el proyecto debe ser aprobado por lo menos con ciento sesenta y ocho votos si solamente se reúnen doscientos cincuenta y uno de los quinientos diputados, que es el número mínimo para integrar quórum; si la asistencia es mayor, los votos necesarios para aprobar el acuerdo deberán seguir representando, por lo menos, las dos terceras partes del número de diputados presentes. Una vez aprobado el proyecto por esta Cámara será enviado a la de senadores que, en esta hipótesis, asume la calidad de Cámara revisora.

c) El Senado de la República, funcionando como Cámara de origen o revisora, para decidir sobre el proyecto reformatorio, deberá sesionar por lo menos con ochenta y seis de los ciento veintiocho senadores para integrar quórum y la votación requerida para aprobar el acuerdo reformatorio deberá ser de cincuenta y ocho legisladores cuando menos, o sea, las

anterior al de la cláusula de los períodos ordinarios de sesiones; ambas cámaras deben nombrar un legislador sustituto por cada titular que designen para integrar la Permanente (SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Op. Cit.*, pág. 424 y 425).

¹⁰⁶ *Ibidem*, págs. 248-250.

dos terceras partes de los senadores presentes, debiendo mantenerse esas dos terceras partes, por lo menos, cualquiera que sea el número de senadores que exceda al mínimo para integrar el quórum.

d) Una vez acordadas las reformas o adiciones, el Congreso de la Unión, o su Comisión Permanente, deberán enviar el acuerdo a cada una de las legislaturas estatales.

3. *La Aprobación de las Reformas Constitucionales.* En esta etapa participa la otra parte integrante del Estado Federal Mexicano: Los Estados. Una vez que la legislatura de cada Entidad Federativa recibe el acuerdo congresional de reformas constitucionales, conforme a sus propias reglas, lo aprobará o desaprobará y enviará al Congreso de la Unión el decreto donde conste su decisión.

4. *La Consolidación de las Reformas Constitucionales.* En la última etapa, el Congreso de la Unión si se encuentra sesionado, y en caso contrario la Comisión Permanente, efectuará un recuento o cómputo de los votos emitidos por cada legislatura estatal. El resultado de la votación, aprobatoria o desaprobativa, deberá ser declarado a través de un decreto que según ha quedado establecido podrá emitir el Congreso o su Comisión Permanente.

1.4.2. Reelección Inmediata Limitada de Legisladores en México

A efecto de que se dé el fortalecimiento progresivo del Poder Legislativo, y como consecuencia de ello se revitalice la división real de poderes, consolidándose así la democracia en México, deben modificarse los artículos 59 y 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es esencial, llevar la democracia desde la Federación hasta las entidades, es decir, debe considerarse que muy poco se avanzará como país en materia democrática si no se logra que los Estados entren en la misma dinámica que la Federación.¹⁰⁷ Por desgracia, como bien apunta *Jorge Madrazo*: “Con ser tan importantes, las legislaturas locales no han sido objeto de estudios serios y sistemáticos, tal como ha sucedido con el resto de la temática del Derecho Constitucional de la Entidades Federativas. Sin embargo, no cabe duda de que las legislaturas locales se encuentran en la encrucijada del Constitucionalismo democrático de nuestro país.¹⁰⁸

Uno de los factores que hay que considerar respecto de las legislaturas locales y que no se encuentran en la Federación es que, al ser los Congresos de los Estados unicamarales, la no reelección consecutiva implica la separación absoluta de un legislador saliente con el poder legislativo, a menos que ese legislador pase al Poder Legislativo Federal. Esto puede traer como consecuencia que se aumente considerablemente la dependencia de la legislatura local con respecto al gobernador; estando cerrada la puerta para permanecer en el Congreso local, las perspectivas de una carrera política se encuentran en pasar al Poder Ejecutivo o Judicial local.¹⁰⁹

Como señala *Jorge Madrazo* en la cita ya transcrita, las legislaturas locales han estado tradicionalmente abandonadas, pero no sólo por la doctrina y los teóricos del Derecho Constitucional, sino sobre todo por la práctica política. Las legislaturas locales no han sido

¹⁰⁷ CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000, pág. 113.

¹⁰⁸ MADRAZO, Jorge. *Las Legislaturas Locales en la encrucijada Constitucional de México: Avance de una investigación*, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1984, pág. 175.

¹⁰⁹ CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México, Op. Cit.*

relevantes políticamente. Es obvio que, sin un contrapeso para el enorme poder de los gobernadores, muy poco se puede hacer por el avance de la democracia en México. Por eso a nivel local resulta también muy importante dotar de todos los medios posibles para fortalecer a las legislaturas locales; uno de ellos, no el único pero sí uno de los más importantes, es el de la reelección inmediata de los legisladores locales.¹¹⁰

Es por ello que se propone la *reelección inmediata limitada de legisladores federales como locales en México*, en base a la propuesta que se presentó en 1996 por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, presentada por las distintas fuerzas políticas que discutían la Reforma del Estado, suscrita por Gilberto Rincón Gallardo, Francisco José Paoli Bolio, Alonso Lujambio, Benito Nacif Hernández, Luisa Béjar Algaza, Luis Raigosa Sotelo y Ricardo Ruiz Suárez.¹¹¹ A la luz de la experiencia mexicana quizá lo conveniente será introducir la reelección consecutiva de los legisladores, pero limitando esa posibilidad, como se demuestra a continuación:

Reforma al artículo 59, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para los periodos inmediatos, con las siguientes limitaciones:

- I. Los senadores que hubiesen sido electos por el principio de mayoría relativa o de primera minoría, podrán ser reelectos sólo por un periodo inmediato (máxima permanencia de 2 periodos = 12 años).
- II. Los senadores que hubiesen sido electos por el principio de representación proporcional, sólo podrán ser reelectos por un periodo inmediato por vía uninominal (máxima permanencia de 2 periodos = 12 años).
- III. Los diputados que hubiesen sido electos por el principio de mayoría relativa, podrán ser reelectos hasta por tres periodos inmediatos (máxima permanencia de 4 periodos = 12 años).
- IV. Los diputados que hubiesen sido electos por el principio de representación proporcional, podrán ser reelectos sólo por tres periodos inmediatos por vía uninominal (máxima permanencia de 4 periodos = 12 años).
- V. Los senadores y diputados propietarios, no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato.
- VI. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio.
- VII. Los senadores y diputados que pretendan ser reelectos para el periodo inmediato conforme a los términos de las fracciones I, II, III y IV anteriores, deberán acreditar la presentación, en lo individual un mínimo de tres iniciativas de ley por cada una de las legislaturas donde ejerza sus funciones, además de acreditar su asistencia a un mínimo del ochenta por ciento de sesiones de las comisiones legislativas a que estuviere asignado, y el mismo porcentaje de asistencias a las sesiones del Pleno de la Cámara en la que pretenda reelegirse.

Reforma al artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁰ *Ibidem*, pág 114.

¹¹¹ Según la nota al pie de página, la propuesta fue enviada a la H. Cámara de Diputados con fecha 22 de febrero de 1996. (*Propuesta para fortalecer el Poder Legislativo*, Dialogo y Debate, México, octubre de 1997-enero de 1998, pág. 252).

Los diputados de las legislaturas de los Estados, de la Federación y de la Asamblea del Distrito Federal podrán ser reelectos para los periodos inmediatos, con las siguientes limitaciones:

- a. Los Diputados que hubiesen sido electos por el principio de mayoría relativa, podrán ser reelectos hasta por tres periodos inmediatos (máxima permanencia de 4 periodos = 12 años).
- b. Los Diputados que hubiesen sido electos por el principio de representación proporcional, podrán ser reelectos sólo por tres periodos inmediatos por vía uninominal (máxima permanencia de 4 = 12 años).
- c. c) Los diputados propietarios, no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato.
- d. Los diputados suplentes, podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio.
- e. Los diputados que pretendan ser reelectos para el periodo inmediato conforme a los términos de los incisos a) y b) anteriores, deberán acreditar la presentación, en lo individual un mínimo de tres iniciativas de ley por cada una de las legislaturas donde ejerza sus funciones, además de acreditar su asistencia a un mínimo del ochenta por ciento de sesiones de las comisiones legislativas a que estuviere asignado, y el mismo porcentaje de asistencias a las sesiones del Pleno de la Cámara.

Como se observa, el tiempo máximo de permanencia de un legislador en las Cámaras sería de 12 años, periodo suficientemente largo para presenciar los beneficios que conlleva la reelección inmediata limitada de legisladores. Asimismo, los legisladores plurinominales que deseen competir por otro periodo posterior al de la reelección, de acuerdo a los supuestos de los artículos antes mencionados, deberán hacerlo por la vía uninominal, esto evitaría el crecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos, o mejor dicho, las partitocracias.

A este tenor, sería interesante establecer en dichos preceptos constitucionales con respecto a los legisladores de representación proporcional, otra condición. Podrían gozar de este beneficio, si los electores establecen el orden de prelación de las listas partidistas, es decir, mediante un sistema de lista abierta que permita al votante elaborar su propia preferencia, con lo que se evita la rigidez de lista cerrada y se acota el poder de las cúpulas partidistas en la selección de candidatos por representación proporcional.

No cabe duda de que serían las primeras disposiciones, aunque seguramente no las únicas, que contribuirían al Poder Legislativo a salir de la permanente minoría de edad en que se encuentra instalado desde hace décadas.¹¹²

1.4.3. Beneficios de la Reelección Inmediata de Legisladores

Este apartado se propone examinar algunas de las razones que pueden sustentar la modificación del principio de no reelección inmediata para los legisladores, desde una perspectiva teórica. Enseguida se examinan solamente tres de las ventajas que la doctrina suele citar, para justificar la conveniencia de la reelección inmediata de legisladores, como son: La profesionalización de los legisladores, la creación de una relación más directa entre los representantes y los electores, y el fortalecimiento de la responsabilidad de los legisladores.

¹¹² CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México, Op. Cit.*, pág. 115.

1.4.3.1. Profesionalización de Legisladores

El Poder Legislativo es un poder sumamente débil, principalmente a partir de 1933 que se derogó la reelección de los legisladores.¹¹³ El objetivo principal de la reelección consecutiva de legisladores es el fortalecimiento del Poder Legislativo, a través de la profesionalización y la especialización de diputados y senadores,¹¹⁴ beneficios políticos que traería consigo dicha reforma para los legisladores a nivel individual, ya que sin una carrera parlamentaria es muy difícil que se desarrollen tales capacidades.¹¹⁵ Cuando los legisladores van haciendo carrera legislativa se van profesionalizando en el sentido de que conocen mejor las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y del control político que se realizan desde las cámaras. Como dice *Emma R. Campos*: “La experiencia acumulada de un legislador es fundamental, pero al mismo tiempo es de vital importancia la continuidad que se mantenga en ese proceso de acumulación”.¹¹⁶ Asimismo, la posibilidad de repetir en el puesto les permite especializarse en algunos asuntos volviéndose, como menciona *Lujambio*, “expertos, trabajando”.¹¹⁷

La no reelección sucesiva interrumpe la carrera parlamentaria de dos maneras, imposibilitando así la profesionalización: a) Impide que los legisladores se dediquen de tiempo completo a legislar, porque tiene que ocuparse en concretar lo que harán una vez que terminen su encargo; b) Al reelegirse después de tres o seis años de haber dejado la Cámara, tienen que volver a empezar por actualizarse en los cambios que se han desarrollado tanto al interior como al exterior del ámbito legislativo. Además, la no reelección incentiva la pereza porque gran parte de lo aprendido no puede capitalizarse.¹¹⁸

Silva-Herzog Márquez a punta que: “A partir de 1917, la Constitución sufrió mayores desajustes. Se amputó el profesionalismo del Congreso al prohibir la reelección de los legisladores que, a partir de entonces, se transformaron en rehenes del presidente”.¹¹⁹ Actualmente, la carrera parlamentaria de un legislador depende principalmente de la dirigencia de su partido, dado que el partido controla la postulación del candidato para un puesto de elección popular. Por esta razón, existe un alto grado de disciplina partidaria. El político mexicano debe procurar ganarse la buena voluntad de los líderes de su partido, para tener buenas expectativas de que podrá desarrollar una carrera política.¹²⁰ La reelección inmediata de legisladores favorecería la autonomía del legislador con respecto a su partido, pues no estarían sujetos a una disciplina incondicional que pueda afectar los intereses de la nación.

Por otra parte, puede asumirse que los legisladores son actores racionales que eligen comportarse de acuerdo a sus propias metas, las cuales estarán centradas en su propio

¹¹³ CÁRDENAS, Jaime. *Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución, Hacia una nueva Constitucionalidad*, 1ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2000, pág. 57.

¹¹⁴ DWORAK, Fernando F. *¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México, El legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003, págs. 231.

¹¹⁵ *Ibidem*, pág. 233.

¹¹⁶ CAMPOS Vargas, Emma R. *Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la no reelección*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, enero de 1996, pág. 29.

¹¹⁷ LUJAMBIO, Alonso. *¿Para qué servirán las reelecciones en México?*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, abril de 1993, pág. 23.

¹¹⁸ CAMPOS Vargas, Emma R. *Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997, El Legislador a examen, Op. Cit.*, pág. 98.

¹¹⁹ De acuerdo a la nota al pie presentada por CARBONELL, Miguel. *La Constitución de 1917 hoy: Cinco retos inmediatos, Hacia una nueva Constitucionalidad*, 1ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2000, pág. 45.

¹²⁰ DWORAK, Fernando F. *Op. Cit.*

interés. Así, las conductas de los legisladores pueden considerarse como una rutina guiada por sus preferencias personales y profesionales, que enfrentará tanto las restricciones que impone como las oportunidades que ofrece el entramado institucional.¹²¹ Por lo tanto, si el legislador percibe alguna utilidad derivada de la especialización y del contacto cercano con la ciudadanía, podría adaptar su comportamiento a las condiciones que rigen la explotación de tales actividades. Como dice *Manuel González Oropeza*: “La mayor parte de la doctrina sobre parlamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse”.¹²²

Así pues, si se aprobara la reelección consecutiva, algunos políticos mexicanos verían al Congreso como un lugar para hacer una carrera política y no nada más como una posición temporal desde la cual se pueda acceder después a un puesto realmente importante. Solamente un político que vea el quehacer legislativo como una oportunidad atractiva de desarrollo profesional, estará dispuesto a invertir sus energías en desarrollar la capacidad de especializarse y en explotar las ventajas de la especialización.¹²³ Lo que le permitiría dedicarse exclusivamente a la carrera legislativa.

Ciertamente, se modificaría la actitud de los políticos, si hubiera la posibilidad de ser reelegido. En este sentido *De Andrea* menciona: “[...] la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que *hacen* a un representante político eficaz, propositivo, participativo y disciplinado”.¹²⁴ Además, hace posible plantear proyectos legislativos a largo plazo, esto es, que trasciendan el trienio o sexenio, pues debe tomarse en cuenta que algunos se realizan en diferentes etapas y en distintas épocas, por lo que en ocasiones una legislatura no es suficiente tiempo para finalizar un proyecto, es decir, permite la continuidad en el cumplimiento de sus programas y acciones para su consolidación.

También se considera que la especialización que facilita la reelección inmediata, hace más competitivos frente a sus contendientes a aquellos legisladores que desarrollan tal capacidad. Como menciona *Dworak*: “Dado que la política es cada vez más competitiva, esto hace que los individuos busquen a toda costa seguir en sus encargos, o de ser posible ascender, y de esa manera enfocar sus energías hacia actividades que maximicen estas posibilidades”.¹²⁵ Es decir, la reelección misma genera ventajas para el representante que busca conservar su puesto. En el contexto estadounidense los legisladores (*incumbents*) tiene una serie de ventajas sobre sus competidores (*challengers*) tales como el ser más conocidos, tener más recursos a su disposición y haber generado previamente una clientela electoral.¹²⁶

1.4.3.1.1. Experiencia Legislativa en el Congreso Federal y del Estado de Guanajuato

1.4.3.1.1.1. Congreso de la Unión

Bajo el arreglo de no reelección consecutiva que prevalece en México, sólo un número limitado de legisladores son especialistas. De acuerdo con los datos recabados por *Emma*

¹²¹ DWORAK, Fernando F. *Op. Cit.*, pág. 234.

¹²² GONZALEZ Oropeza, Manuel. *Op. Cit.*, pág. 963.

¹²³ DWORAK, Fernando F. *Op. Cit.*, pág. 235.

¹²⁴ DE ANDREA Sánchez, Francisco José. *Reelección legislativa consecutiva: Una iniciativa de reforma riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM, Núm. 103, México, enero-abril del 2002, [En línea], Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>.

¹²⁵ DWORAK, Fernando F. *Op. Cit.*, pág. 239.

¹²⁶ BUENDÍA, Jorge. *Reelección ¿para qué?*, Nexos, México, octubre de 1998, pág. 12.

Campos, solamente un 13% de los diputados que han sido electos entre 1934 (año en que se conformó el primer Congreso que habría de regirse con base en la no reelección inmediata) y 1997, se ha reelegido alguna vez.¹²⁷ La experiencia legislativa a través de la reelección no consecutiva, no se ha producido ni siquiera en el PRI, a pesar de su larga permanencia como mayoría absoluta en la Cámara mencionada. Esa misma constante se repite para el caso de los senadores del PRI y en el de los partidos de oposición en los que la experiencia de la reelección ha sido muy reducida y en todo caso bastante concentrada en pocos legisladores.¹²⁸

Por otro lado, en el siguiente cuadro, se observan las dieciocho carreras parlamentarias más largas de México, se puede ver que los que han desempeñado han sido líderes de los grupos corporativos que se han organizado a la sombra del partido mayoritario, es decir, como se ha dicho anteriormente, la reelección ha operado como un sistema de recompensas y de favores para los que han sido *leales* al sistema, pero no se ha traducido en una mejor profesionalización de la tarea legislativa, porque todos aquéllos que han repetido en el escaño no se han especializado nunca en ningún tema concreto.¹²⁹

LAS 18 CARRERAS MÁS LARGAS EN EL PERIODO LEGISLATIVO, 1930-2000					
Actor Político	Partido	Diputaciones	Senadurías	Elecciones	Total de Años
Blas Chumacero Sánchez.	PRI	6	2	8	30
Emilio M. González Parra.	PRI	4	3	7	30
Carlos Sansores Pérez.	PRI	4	2	6	24
Alfonso Sánchez Madariaga.	PRI	2	3**	5	21
Hilda Anderson Nevárez.	PRI	4	1	5	18
Jorge Cruickshank García.	PPS	4	1	5	18
Luis M. Farías.	PRI	4	1	5	18
Alfonso Garzón Santibáñez.	PRI	4	1	5	18
José Luis Lamadrid Souza.	PRI	4	1	5	18
Humberto Lugo Gil.	PRI	2	2	4	18
Eduardo Luque Loyola.	PRI	2	2	4	18
Víctor Manzanilla Schaffer.	PRI	2	2	4	18

¹²⁷ CAMPOS Vargas, Emma R. *Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la no reelección*, Op. Cit. Para más detalles sobre dicho estudio, véase CAMPOS Vargas, Emma R. *Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997, El Legislador a examen*, Op. Cit., págs. 98-151.

¹²⁸ CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México*, Op. Cit., pág. 111.

¹²⁹ *Ibidem*.

Norberto Mora Plancarte.	PRI	2	2	4	18
Héctor Hugo Olivares Ventura.	PRI	2	2	4	18
Juan José Osorio Palacios.	PRI	6	0	6	18
Óscar Ramírez Mijares.	PRI	3	2**	5	18
Leonardo Rodríguez Alcaine.	PRI	3	2**	5	18
Jesús Yurén Aguilar.	PRI	2	2	4	18

** En uno de los periodos como senador fue electo por tres años.

Fuente: Periódico *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 20 de octubre de 1996, pág. 4.

Tomado de: CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México, Op. Cit.*, pág. 112.

Al observar las carreras legislativas más espléndidas en el ámbito político de México, el cuadro anterior mostró cuantitativamente la experiencia de los personajes a través de la reelección (relativa) para los cargos de diputados y senadores, pero no pudo demostrar - cosa que además es metodológicamente difícil y poco viable comprobar- la experiencia cualitativa. Es decir, nos establece cuántos años y cuántas veces fueron representantes al Congreso de la Unión, pero no sirvió para mostrar que estos actores se hubiesen especializado en los procesos inherentes al puesto, o en alguna área específica del quehacer propio de dichos cargos (gobernación, cuenta pública, defensa nacional, relaciones exteriores, etc.).¹³⁰ No obstante, aunque las dos Cámaras comparten la actividad legislativa, no debe dejarse de lado que cada una tiene sus propias funciones, procedimientos, reglas internas, facultades constitucionales y sistema de comisiones, lo que evita que se capitalice la experiencia cuando se pasa de una a otra.¹³¹

La anterior aseveración no significa que los legisladores no dominen jamás el ámbito parlamentario, pero hace más viable la idea de que, en la mayoría de los casos, la reelección (no consecutiva) sirvió más para proyectarlos como líderes de primer nivel y para afianzarlos de modo vitalicio en la esfera pública, que para convertirlos en legisladores profesionales. En resumen, sirvió para impulsarlos a ser líderes estatales o nacionales de sus partidos o de las organizaciones sectoriales o adherentes de ellos, como prospectos valiosos para la Presidencia de la República, la gubernatura de sus Estados o alguna secretaría de Estado del Poder Ejecutivo Federal, etc.¹³²

1.4.3.1.1.2. Congreso del Estado de Guanajuato

Con el fin de documentar empíricamente y dejar de lado con datos lo que hasta ahora es institución sin prueba y argumentación, mediante la ejemplificación, se presenta un estudio de las legislaturas de 1934 a la fecha, habiendo encontrado que de veintiséis legislaturas

¹³⁰ VELAZCO Gamboa, Emilio. *Ascenso Parlamentario y Reelección Legislativa*, Publica Tu Obra-UNAM, México, 1997, [En línea], Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030825212232.html>.

¹³¹ CAMPOS Vargas, Emma R. *Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997, El Legislador a examen, Op. Cit.*, pág. 98.

¹³² *Ibidem*.

sólo en once de ellas se ha contado con legisladores que han tenido experiencia previa como diputados propietarios al Congreso del Estado, desprendiéndose que el número máximo de experiencia legislativa ha sido de dos legislaturas, salvo el caso del Diputado *Miguel Montes García*, quien fue Diputado a las XLVI, LI y LVIII Legislaturas.¹³³

EXPERIENCIA LEGISLATIVA DE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (1934-2006)				
Legislatura y periodo		Total integrantes legislatura	No. de diputados con experiencia anterior en el Congreso y %	
XXXVIII	(1941-1944)	11	1	9.09%
XXXIX	(1944-1947)	11	1	9.09%
XLIX	(1973-1976)	13	1	7.69%
LI	(1979-1982)	24	4	16.66%
LII	(1982-1985)	24	4	16.66%
LIII	(1985-1988)	24	4	16.66%
LIV	(1988-1991)	29	3	10.34%
LV	(1991-1994)	30	2	6.66%
LVII	(1997-2000)	36	3	8.33%
LVIII	(2000-2003)	36	3	8.33%
LIX	(2003-2006)	36	3	8.33%

Fuente: VÁZQUEZ Bustos, Vicente. *Comentario al artículo 47, Constitución Política del Estado de Guanajuato, Edición comentada*, 1ª ed., Departamento de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guanajuato, México, 2006, pág. 265.

Los datos que ofrece *Emma Campos* dan una perspectiva realista de lo sucedido a lo largo de los primeros 63 años de vigencia de la norma: La prohibición a la reelección inmediata ha operado en los hechos como una prohibición absoluta: En promedio, 85% de los diputados federales de cada legislatura son amateurs, es decir, nunca han sido diputados federales, nunca han sido Senadores, nunca han sido Diputados de las legislaturas de los Estados.¹³⁴

1.4.3.2. Relación Directa entre Representantes y sus Electores

Bajo un esquema de reelección, no se trata de hacer más grande el poder de la clase política, se trata de darle más poder al ciudadano,¹³⁵ lo que provocaría que los legisladores dependan más de sus electores que del partido. Es por ello que tratan de maximizar sus

¹³³ VÁZQUEZ Bustos, Vicente. *Comentario al artículo 47, Constitución Política del Estado de Guanajuato, Edición comentada*, 1ª ed., Departamento de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guanajuato, México, 2006, pág. 264.

¹³⁴ DWORAK, Fernando F. (Coord.). *El legislador a examen, El debate sobre la reelección legislativa en México*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, pág. 22.

¹³⁵ *Ibidem*, pág. 20.

posibilidades para seguir en su encargo fomentando la comunicación con sus votantes.¹³⁶ Dicha relación se mantiene e incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que fue electo, deberá volver a rendir cuentas a sus representados, si quiere permanecer en el puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con el electorado y a gestionar más diligentemente los asuntos que interesan a los votantes. De esta forma, se rompe la natural relación representante-partido para establecerse entre representante-representado.¹³⁷

Si se toma en cuenta que las democracias contemporáneas corren fuertes riesgos de convertirse en *partitocracias*, no hace falta subrayar los peligros que pueden derivarse del tipo de relación señalado. Y si a eso se agrega la tendencia de las actuales sociedades masificadas sobre la distancia enorme entre los ciudadanos y los poderes públicos, entonces se comprende la necesidad de cerrar en lo posible esa distancia; y una forma útil para cerrarla es motivando al representante a mantenerse de alguna manera cerca de sus representados, fomentando su presencia en la comunidad (distrito) más allá del periodo de las campañas electorales.¹³⁸

La no reelección propicia ante el elegido y el elector una relación efímera que afecta la confianza ciudadana en el sistema electoral. Esta desvinculación es aún más perjudicial cuando los ciudadanos evalúan la actividad legislativa y política de sus representantes, que normalmente reciben calificaciones negativas.¹³⁹

La regla aleja a los representantes de los representados; ante esto, *Lujambio* puntualiza: “Los legisladores no cultivan a sus representados, porque cultivar esa relación no produce capital político alguno. Y los representados tampoco buscan a sus diputados y senadores, porque nadie los concibe como sus representantes (además de desconocer quién los representa en su distrito). Ello no ha hecho sino abonar al desprestigio de las instituciones representativas, de los partidos políticos, de la clase política y del quehacer político mismo”.¹⁴⁰

1.4.3.3. Responsabilidad de los Legisladores

Bajo el incentivo de la reelección aumentará la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo, y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Al respecto, *Carbonell* refiere que, “la posibilidad de permanecer en sus encargos, permite que los legisladores adquieran mayor conciencia de que su permanencia en el puesto, depende considerablemente de la responsabilidad que demuestren ante sus electores”.¹⁴¹

Si un legislador va a tener que presentarse de nuevo frente a sus mismos electores cuatro años después (o después de siete años) de haber sido elegido, parece obvio que va a actuar mucho más responsablemente en su encargo que, si por el contrario, no tiene que

¹³⁶ DWORAK, Fernando F. *¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México, El legislador a examen, Op. Cit.*, págs. 232 y 233.

¹³⁷ CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México, Op. Cit.*, pág. 108.

¹³⁸ *Ibidem*, pág. 109.

¹³⁹ DWORAK, Fernando F. (Coord.). *El legislador a examen, El debate sobre la reelección legislativa en México, Op. Cit.*, pág. 9.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 19.

¹⁴¹ CARBONELL, Miguel. *Sobre la no-reelección legislativa en México: Elementos para el debate*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, julio-diciembre de 1998, págs. 37-38.

rendir cuentas a nadie y puede dejar pasar ese tiempo sin aportar nada a la legislatura respectiva.¹⁴²

De esta forma, un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal (o, en su caso, plurinominal) y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta. El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto,¹⁴³ de los cuales, ha de premiarse con la ratificación de la confianza, al que ha de castigarse negándosele cuando la actuación es insatisfactoria.

Se evita la improvisación política al evaluar el desempeño del legislador. El propio *Lujambio*, en el prólogo del libro de *Dworak*, señala: “Concluida la transición democrática de México, es imposible que consolidemos cabalmente nuestra democracia si no sometemos a la clase política al juicio ciudadano en las urnas”. Hoy por hoy, los políticos prometen (voto prospectivo), pero después no se puede juzgar lo que hicieron (voto retrospectivo): Terminado el periodo en el que se ejerció la representación, el político ya no da la cara, ya no aparece en la boleta para que el elector pueda evaluarlo. El partido puede ser evaluado retrospectivamente, pero no los representantes.¹⁴⁴

De las tres ventajas mencionadas no se puede perder de vista la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. La reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en una democracia ayudaría a la autonomía del Poder Legislativo y al progreso de la representación política.

1.4.4. La Reelección Legislativa ante los Actores Políticos

1.4.4.1 Los Partidos Políticos

Los partidos políticos experimentarían una serie de cambios que podrían no ser muy favorables para ellos. En este sentido, es importante mencionar que algunas de estas instituciones políticas se han opuesto a esta reforma, por ello, no ha progresado dentro de las Cámaras. Sin embargo, aunque se puede hablar de posturas oficiales, existe un amplio debate al interior de algunos partidos con respecto a la reelección.

Uno de los principales cambios que experimentarían los partidos políticos, tiene que ver con la disciplina partidista entre sus miembros. Esta conducta se refiere en gran parte al alto índice de disciplina que experimenta el Congreso Mexicano, con respecto a otros Congresos bajo sistemas presidenciales.¹⁴⁵

Hay cuatro reglas electorales relevantes en términos de disciplina parlamentaria: a) El monopolio de los partidos políticos como canales únicos para postular candidatos a puestos de elección popular (se prohíbe candidaturas independientes); b) el carácter mixto del sistema electoral que concede 200 curules y 32 escaños a candidatos de representación proporcional; c) la no reelección consecutiva de legisladores; y d) la asignación de recursos para campañas a través de los comités nacionales de los partidos.¹⁴⁶

¹⁴² CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México, Op. Cit.*

¹⁴³ *Ibidem.*

¹⁴⁴ DWORAK, Fernando F. (Coord.). *El legislador a examen, El debate sobre la reelección legislativa en México, Op. Cit.*

¹⁴⁵ UGALDE, Luis Carlos. *La disciplina partidista*, Seminario: *El Gobierno dividido en México: Riesgos y oportunidades*, CIDE, México, 6 y 7 de mayo de 2002, pág. 2, [En línea], Disponible en: <http://www.iberpogp.mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/4lxebmgh.pdf>.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pág. 10.

Esas reglas electorales han producido dos efectos: El fortalecimiento de los partidos políticos y una alta disciplina partidaria en las Cámaras legislativas.¹⁴⁷ Bajo un esquema de reelección estas consecuencias se verían afectadas, debido a que los representantes estarían tentados de favorecer los intereses de sus distritos sobre los intereses partidistas. En otras palabras, los legisladores tendrían una mayor vinculación con sus electores, por lo que esto ocasionaría que los intereses de los distritos, en diversas ocasiones, chocaran con los intereses del partido. Los partidos tendrían que hacer a un lado la idea de una disciplina estricta y aceptar en menor grado la cohesión, para emprender la búsqueda de consensos al interior del grupo parlamentario. De esta manera, los intereses locales tendrían mayor peso en las agendas partidistas.¹⁴⁸

Cabe resaltar que los conceptos de disciplina y cohesión no significan lo mismo. Algunos autores definen a la *disciplina* como: “La aceptación, de manera regular, de las decisiones tomadas por el líder, independientemente si apoya o no esta decisión”. Sin embargo, otros autores la complementan argumentando que la disciplina se logra cuando: “Los líderes tienen los medios para inducir a sus seguidores a acatar sus comandos”. Por otra parte, la *cohesión* hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se suman a la decisión del grupo parlamentario. La diferencia entre estos dos conceptos, es que en el primero el legislador vota como respuesta a la *línea* de su líder, y en el segundo se vota con la mayoría de su grupo.¹⁴⁹

Sin embargo, para mantener cierta cohesión, es necesario que se diseñen algunos mecanismos para que el líder de bancada pueda negociar con sus compañeros el voto en ciertos asuntos. Es decir, deberá tener una serie de incentivos o castigos para mantener la cohesión partidaria necesaria, en el caso de los legisladores que se indisciplinen. En general, no les afectaría tanto un esquema reeleccionista, porque tienen los elementos para contravenir los efectos negativos de la reelección inmediata de sus legisladores.

Por lo tanto, la tarea principal de los partidos políticos de aprobarse la reelección consecutiva legislativa, sería alcanzar un equilibrio con los legisladores, entre la lealtad al partido y la cohesión parlamentaria; esto con el fin de que los partidos políticos continúen siendo administradores de las carreras políticas.

1.4.4.2 El Poder Ejecutivo

En cuanto al Poder Ejecutivo, una reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución, no le sería plenamente ventajosa a corto plazo. Dentro de un esquema de reelección inmediata, modificaría las relaciones entre legisladores y el Poder Ejecutivo.

Al permitir la reelección se fortalece la habilidad del presidente para construir y mantener coaliciones legislativas más duraderas, así como para negociar efectivamente con verdaderos políticos. Es decir, el presidente tendría más tiempo para negociar con los legisladores, y esto favorecería la creación de coaliciones y consensos dentro del Congreso a largo plazo, ya que actualmente el presidente crea apoyos por tres o seis años, teniendo que volver a crear esa red de apoyos, por el ingreso de diputados y senadores distintos.

Como menciona *Chasquetti* si hay reelección, se pueden hacer coaliciones legislativas más estables que le permitirían al Presidente le sean aprobadas más leyes, debido a que el margen de decisión de los legisladores se ampliaría y no dependería

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ DWORAK, Fernando F. *¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México, Op. Cit.*, pág. 271.

¹⁴⁹ UGALDE, Luis Carlos. *Op. Cit.*, pág. 4.

únicamente de los intereses partidistas.¹⁵⁰ En este sentido los legisladores podrían ser más accesibles a las iniciativas del Ejecutivo, si es que éstas son más favorables para sus electores. Así, el Presidente podrá enviar iniciativas que contemplen ciertas necesidades de algunos distritos, ya que tendrá la certidumbre de la aprobación de los legisladores, porque de no hacerlo perderían el apoyo de su base electoral para su reelección.

En general se puede decir que en el corto plazo, la reelección inmediata de legisladores no sería ventajosa para el Ejecutivo, sin embargo a largo plazo, la reelección abriría una serie de posibilidades para que el Ejecutivo pueda pasar algunas leyes, mediante coaliciones legislativas, que permitirían un clima de gobernabilidad más favorable y una mejor relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

1.4.4.3. Los Legisladores

En este sentido, muchos legisladores no han percibido esta iniciativa, como un incentivo para elaborar su tarea legislativa de una manera más eficiente y con calidad, es decir, los datos teóricos hablan de muchos beneficios para los legisladores, y sin embargo no es vista la iniciativa como tal.

A pesar de los beneficios que promete la reelección inmediata a los legisladores con ambición, capacidad y vocación, hasta la fecha la mayoría no ha mostrado gran interés. Son diversas las razones de esta conducta: Falta de un análisis serio de las consecuencias que podría traer consigo la reelección, falta de concientización sobre la importancia del tema, indisposición en contravenir la línea partidista, temor de contrariar la opinión pública y coincidencia de intereses con el *statu quo* (estado actual de las cosas); es decir, les conviene que el cargo legislativo sea temporal para seguir con su carrera política, ya que por la misma debilidad del Congreso, este lugar es visto como un trampolín para futuros cargos, que desde su perspectivas son más importantes.

Conclusiones

Durante más de veinte años se ha escuchado en México la expresión *Reforma del Estado*. Si bien es cierto que es un país con una larga tradición reformadora y revolucionaria. Tiene un sentido impropio y hasta inconveniente la llamada reforma del Estado, a partir de lo que la doctrina clásica del Estado nos ha legado en cuanto a los elementos constitutivos del mismo. Al hablar de Reforma del Estado implicaría *dar forma distinta* a esos elementos que integran el Estado. Simplemente se resalta el poco cuidado que se propone en la denominación que se da a un proceso de reforma, de las relaciones de dominación entre el aparato público y los ciudadanos, respecto a lo cual debe buscarse un mejor concepto.

En tal circunstancia de ambigüedad resalta con mayor congruencia y por lo tanto, con mayor validez, el uso de la expresión *Reforma del Poder*, la cual, tiene una connotación muy clara, ya que significa introducir transformaciones al *poder político* y no a otros elementos del Estado; se descarta así cualquier otra interpretación. En tal sentido, plantear una *Reforma del Poder* parece adecuarse a lo que dispone el artículo 49 de la Constitución Política de México, en el sentido de que: “El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”. De lo dicho se desprende que entonces sí es posible

¹⁵⁰ CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 1ª ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2001, pág. 343.

discutir una reforma del Poder Legislativo, es decir, de uno de los tres poderes públicos en la estructura constitucional, aquél en el que se deposita la facultad de expedir las leyes, entre otras importantes funciones políticas.

Se establece que la *Reforma del Poder Legislativo*, consiste en introducir transformaciones a la estructura, organización y funcionamiento de las Cámaras, tanto federales como locales, que atienden a las nuevas necesidades y dinámica propia de la evolución de la nación. Dichas modificaciones se verían reflejadas en el fortalecimiento del Poder Legislativo, haciendo de él un órgano más eficiente, otorgándole una verdadera autonomía ante el Poder Ejecutivo. Para lograr su cometido, toma diversos cauces sobre aspectos que deben ser modificados. A nivel académico hay un acuerdo prácticamente unánime sobre la pertinencia y necesidad de contar con la *reelección inmediata de legisladores*. Sin embargo, coinciden sobre el hecho de que la reelección legislativa debe ser una más –quizá la principal, pero no la única- dentro del conjunto de medidas que deben ser tomadas para robustecer el Poder Legislativo. Que van desde la intención de alterar el número de integrantes, hasta la organización interna del Congreso, etc.

La *reelección inmediata*, jurídicamente significa la posibilidad que tiene el titular de un puesto de elección popular para contender nuevamente por ese mismo cargo, cuando está por finalizar su ejercicio. La reelección puede existir por *omisión* (no prohibida) o por *disposición* expresa de la ley. Asimismo, la reelección puede ser *limitada* o *ilimitada*, según exista o no el número determinado de reelecciones permitidas. En contraste, la *no reelección* es la imposibilidad de participar nuevamente en un proceso electoral como candidato a un puesto de representación popular para el cual ya ha sido electo. Teóricamente, impide el continuismo. La no reelección puede ser *total* (absoluta) o *parcial* (relativa): La total, prohíbe volver a ocupar el mismo cargo bajo ninguna circunstancia; y la parcial no permite que el cargo pueda ser ocupado en el periodo inmediato al que se concluye, pero hay la posibilidad de reelección para los periodos subsecuentes.

En el caso de México, establece la Carta Magna la *no reelección relativa o discontinua de legisladores federales como locales*, esto significa que los legisladores no podrán ser electos para el periodo inmediato pero sí para otro posterior a éste. Además, no impide sino permite la *reelección alternativa no consecutiva*, esto es, el representante popular puede ir de cámara en cámara según sea el caso, baja o alta, o bien por algunas de las legislaturas locales del país, esto es posible, al finalizar su mandato. Al existir la figura de representación proporcional mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, con lo cual, de *facto*, se da la reelección. El caso en que la reelección definitivamente está prohibida de manera absoluta, es en el titular del Poder Ejecutivo Federal y el local.

Un repaso a la historia constitucional de México pone de manifiesto que, salvo las constituciones de *Cádiz* de 1812 y la de *Apatzingán* de 1814, ninguno de los textos fundamentales entre 1824 y 1917 contempló la prohibición de la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo. Aún después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83, los constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir una limitación a la reelección de los legisladores, puesto que la no reelección legislativa no es una demanda *revolucionaria*, ni tiene nada que ver con el lema maderista: “Sufragio Efectivo, No Reección”, pues Madero no tenía en mente a los legisladores, sino a los presidentes. Es lamentable que el gran demócrata no dijo: “Sufragio Efectivo, No Reección Presidencial”, pues dicho así hubiese evitado escuchar un mar de discursos desatinados.

Dieciséis años después de promulgada la Constitución de 1917 surge, dentro de las reformas al marco Constitucional en el año de 1933, la prohibición de la reelección inmediata de legisladores federales como locales, iniciativa propuesta por el General Calles. Las circunstancias históricas motivaron una medida como ésta. Elemento indispensable para la

formación de las instituciones políticas de nuestro país, es decir, contribuyó a la concentración de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del recién creado *Partido Nacional Revolucionario* (PNR), como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales liderados por caudillos o caciques. Lo cual fortaleció al presidencialismo en la política mexicana, arraigándose el predominio del Ejecutivo Federal como cabeza del partido, sobre la legislatura.

Más adelante esta reforma constituyó un eficaz instrumento para debilitar al Congreso, así como a los gobiernos locales y municipales, con lo que se favoreció la centralización del poder al Presidente de la República. El Poder Legislativo dejó de funcionar como un contrapeso ante el Ejecutivo, dejando a un lado el derecho de oposición al Gobierno. En realidad no existía una verdadera separación de poderes como lo señala la Constitución.

Cabe mencionar que, desde 1934, aun cuando algunos diputados y senadores pudieron reelegirse alternando entre legislaturas, esa posibilidad no propició el desarrollo de carreras legislativas, impidiendo que los legisladores se profesionalicen, frenando así la continuidad en sus trabajos legislativos. Por el contrario, la reelección alternada promovió el desarraigo y diluyó el vínculo que pudo haber existido entre los legisladores y su base electoral, rompiéndose una conexión fundamental para cualquier sistema que se denomine democrático.

El hecho de ser diputado y senador conforme a la no reelección, significaba únicamente un paso más para poder seguir escalando hacia otros puestos políticos. Los legisladores se volvieron totalmente dependientes del partido para poder subsistir en el terreno de la política nacional, fuera de éste no tenían esperanza de sobrevivir. Ante la necesidad de tratar de corregir tales distorsiones, fue hasta el año 1964 cuando se plantea por primera vez la reintroducción del principio de reelección para diputados federales, iniciativa presentada por el líder del *Partido Popular Socialista* (PPS), *Vicente Lombardo Toledano*. En aquella ocasión, la Cámara de Diputados aprobó la reforma Constitucional que después -dadas las prácticas políticas- rechazó el Senado. A partir de este precedente se ha replanteado la necesidad de restablecer la reelección consecutiva de legisladores federales y locales, en las diversas legislaturas que han transcurrido en el devenir histórico de México.

Como una particularidad del sistema político mexicano, dentro de los 187 países considerados democráticos y en los cuales está autorizada la reelección de legisladores, *México* y *Costa Rica* son los únicos que prohíben la reelección inmediata de legisladores, paradigma que ha sido difícil de romper y que pervive en el subconsciente de la nación. Las encuestas nacionales en la opinión pública, demuestran que la reelección de legisladores no es aceptada por la mayoría de la población, este rechazo se basa en la escasa difusión de sus potenciales beneficios. También se señala que al informar a los entrevistados de las posibles ventajas de la reelección, crece considerablemente la aprobación a la misma. Se puede decir que se trata de una opinión susceptible de modificarse a través de una campaña de difusión. El rechazo inicial a la reelección legislativa, es por el escaso conocimiento y aprecio por la labor legislativa. Se expone que hoy en día, los diputados como los senadores son una de las figuras públicas con menor prestigio y credibilidad. Se percibe que el principio de no reelección permanece profundamente arraigado en el imaginario de la población, la no reelección se asume como un principio fundador y prácticamente incuestionable del Estado y del régimen político mexicano. Conviene destacar que, a pesar de la misma insatisfacción con el trabajo legislativo, la opinión pública aprueba aquellos cambios que tienden a mejorar el desempeño de los legisladores, en especial la profesionalización de los legisladores, la eficacia de la representación y sus vínculos con la ciudadanía. Es posible señalar que los

ciudadanos perciben como necesarios y plausibles los beneficios que se buscan al permitir la reelección inmediata de los legisladores.

La reelección inmediata de legisladores ha sido un tema muy controversial, que ha generado un debate entre grupos de intelectuales, estudiosos de la vida política mexicana, entre los cuales se encuentran los pro-reeleccionistas, como: Giovanni Sartori, Diego Valadés, Miguel Carbonell, Alonso Lujambio, Fernando F. Dworak, Benito Nacif, entre otros. En este sentido, las tres entrevistas realizadas en la opinión de especialistas en materia legislativa y académica del Estado de Guanajuato, de acuerdo con: El Lic. Alfredo Sainez Araiza “Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato”, el Lic. José Cervantes Herrera “Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato” y el Lic. Gerardo López Cepeda “Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca”, destacan la necesidad de una medida como ésta, necesaria sobre todo para el Poder Legislativo, coinciden sobre sus ventajas al ser instituida, sus límites y condiciones. Fue viable este punto de encuentro entre academia y clase política que, a fin de cuentas, representan dos mundos que si bien tradicionalmente se perciben como separados en realidad tendrían que caminar juntos.

La presente tesis reflexiona sobre la necesidad de llevar la democracia desde la Federación hasta las entidades, es decir, debe considerarse que muy poco se avanzará como país en materia democrática si no se logra que los Estados entren en la misma dinámica que la Federación. No cabe duda que las legislaturas locales se encuentran en la encrucijada del Constitucionalismo democrático de nuestro país. Al ser los Congresos de los Estados unicamarales, la no reelección consecutiva implica la separación absoluta de un legislador saliente con el poder legislativo, a menos que ese legislador pase al Poder Legislativo Federal. Esto puede traer como efecto que se aumente considerablemente la dependencia de la legislatura local con respecto al gobernador; estando cerrada la puerta para permanecer en el Congreso local, las perspectivas de una carrera política se encuentran en pasar al Poder Ejecutivo o Judicial local. Las legislaturas locales han estado tradicionalmente abandonadas por la doctrina y los teóricos del Derecho Constitucional, pero sobre todo por la práctica política. Las legislaturas locales no han sido relevantes políticamente. Es obvio que sin un contrapeso para el enorme poder de los gobernadores, muy poco se puede hacer por el avance de la democracia en México. Por eso a nivel local, resulta también muy importante dotar de todos los medios posibles para fortalecer a las legislaturas locales; uno de ellos, -no el único, pero sí uno de los más importantes-, es el de la reelección inmediata de los legisladores locales.

No se pretende construir cotos o enquistamientos de poder, o bien, reelecciones ilimitadas o vitalicias, como es el caso del Senador Republicano *Jesse Helms*, quien tiene más tiempo en el Capitolio, o como el Récord Guinness, *Jozsef Madarász* (1814-1915), legislador Húngaro que duró en su encargo 83 años, hasta su muerte. Es por ello que, el análisis de este trabajo de investigación, propone la reelección inmediata *limitada* de legisladores federales y locales, como una iniciativa de reforma Constitucional a los artículos 59 (para los legisladores federales) y 116, fracción II, párrafo segundo (para los legisladores locales).

Se considera establecer límites en la Constitución, con respecto a la reelección inmediata de legisladores, de forma que no tuvieran la posibilidad de permanecer como legisladores de un mismo órgano más de doce años, periodo suficientemente largo para presenciar los beneficios que conlleva la reelección inmediata limitada de legisladores. Asimismo, los legisladores plurinominales que deseen competir por otro periodo posterior al de la reelección, deberán hacerlo por la vía uninominal, esto evitaría el crecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos, o mejor dicho, las partitocracias. Para estimular la

productividad de los órganos legislativos federales y locales, deberán acreditar la presentación, en lo individual un mínimo de tres iniciativas de ley por cada una de las legislaturas donde ejerza sus funciones, además de acreditar su asistencia a un mínimo del ochenta por ciento de sesiones de las Comisiones Legislativas a que estuviere asignado, y el mismo porcentaje de asistencias a las sesiones del Pleno de la Cámara en la que pretenda reelegirse. A este tenor, sería interesante establecer en dichos preceptos Constitucionales, con respecto a los legisladores de representación proporcional, otra condición: Podrían gozar de este beneficio si los electores establecen el orden de prelación de las listas partidistas, es decir, mediante un sistema de lista abierta que permita al votante elaborar su propia preferencia, con lo que se evita la rigidez de lista cerrada y se acota el poder de las cúpulas partidistas en la selección de candidatos por representación proporcional. No cabe duda de que serían las primeras disposiciones, aunque seguramente no las únicas, que contribuirían al Poder Legislativo a salir de la permanente minoría de edad en que se encuentra instalado desde hace décadas.

De las razones que pueden sustentar la modificación del principio de no reelección inmediata para los legisladores, desde una perspectiva teórica, es propiciar la profesionalización y especialización del legislador a través de la experiencia que daría la carrera legislativa, modificando la actitud de los políticos que aspiran a ser reelegidos, obligándolos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que el país demanda. Ante la necesidad del legislador de conservar su reelección, crearía una relación más directa frente a sus electores ya que tendrá que regresar a buscar el voto en su distrito, sirviendo como incentivo para mejorar su desempeño y otorgándole mayor independencia ante los dirigentes de los partidos y los órganos de gobierno; por otra parte alienta el interés de los ciudadanos por la actividad que desempeñan los legisladores, al darles la posibilidad de ejercer sobre ellos un control periódico de su desempeño. Esto a su vez, formará legisladores más responsables, más cuidadosos de su encargo, más activos en la legislatura, produciendo resultados frente a sus representados y sometiéndose así al juicio de la ciudadanía en las urnas. Dentro de los temas políticos, sociales y económicos de México, el legislador tendrá un plazo mayor para dar continuidad de sus proyectos, de esta manera podrá iniciar y terminar leyes congruentes.

Es evidente que no puede hablarse de un *sistema constitucional democrático*, cuando los integrantes de un órgano del poder no responden de su gestión ante sus mandantes. En una *concepción elemental o moderada de la democracia* (democracia gobernada), los ciudadanos se limitan a votar y es suficiente con garantizar procesos electorales transparentes. Éste es el capítulo que apenas se ha completado en México. En una *democracia desarrollada o amplia* (democracia gobernante) los ciudadanos tiene la facultad de elegir y la de controlar a sus representantes y, a través de ellos, controlan a sus gobernantes. De otra manera se presenta la paradoja, ya advertida por *Rousseau*, de que los ciudadanos sólo disfruten, periódicamente, de la facultad de escoger a sus amos. La distancia que media entre la *democracia como ilusión* y la *democracia como realidad* es la que existe entre los ciudadanos que favorecen a un candidato y los que vigilan y evalúan a un mandatario. La libertad de los antiguos y de los modernos, como inteligentemente identificó *Constant* hace casi un par de siglos, se diferencia por esa doble función del ciudadano. Se puede decir que es preferible una *democracia tenue* que una *autocracia eficaz*; pero se puede dar un paso hacia una *democracia desarrollada* haciendo algunos ajustes, como la reelección de legisladores.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS:

1. BREWER-Carías, Allan R. *El Proceso constituyente y la fallida Reforma del Estado en Venezuela. Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, 2ª ed., Instituto de investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002.
2. CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 1965.
3. CAMPOS Vargas, Emma R. *Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997, El Legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.
4. CARBONELL, Miguel. *Hacia un Congreso profesional: La no reelección Legislativa en México, La Cámara de Diputados en México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000.
5. ----- . *La Constitución de 1917 hoy: Cinco retos inmediatos, Hacia una nueva Constitucionalidad*, 1ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000.
6. CÁRDENAS, Jaime. *Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución, Hacia una nueva Constitucionalidad*, 1ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000.
7. CAREAGA, Maite. *El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965, El legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.
8. CARPIZO Mac Gregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 7ª ed., Edit. Porrúa-UNAM, México, 1999.
9. CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 1ª ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2001.
10. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 20ª ed., tomo II, Madrid, 1984.
11. DWORAK, Fernando F. *¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una perspectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México, El legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.
12. ----- (Coord.). *El legislador a examen, El debate sobre la reelección legislativa en México*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.
13. ----- . *La limitación del mandato legislativo: Una perspectiva comparada, El legislador a examen*, 1a ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.
14. FIX Fierro, Héctor. *Comentario a la Ponencia de Thomas Würtenberger. La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996.

15. GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?, Memoria del III Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, T. II, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1987.
16. MADRAZO, Jorge. *Las Legislaturas Locales en la encrucijada Constitucional de México: Avance de una investigación, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1984.
17. NOHLEN, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1998.
18. REYES Heróles, Jesús. *Elementos económicos de la Reforma del Estado en México. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, Edit. Miguel Ángel Porrúa-FLASCO-Universidad de Guadalajara, México, 1991.
19. SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, 8ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003.
20. SÁNCHEZ González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, 1ª ed., Institución Nacional de Administración Pública, México, 1998.
21. SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª reimpresión, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
22. SEPULVEDA I., Ricardo J. *La Forma de Gobierno en la Reforma del Estado. Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2002.
23. VÁZQUEZ Bustos, Vicente. *Comentario al artículo 47, Constitución Política del Estado de Guanajuato, Edición comentada*, 1ª ed., Departamento de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guanajuato, México, 2006.
24. WELDON, Jeffrey A. *El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "Maximato": Las reformas no-reeleccionistas de 1933, El legislador a examen*, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.
25. WÜRTEMBERGER, Thomas. *Las Reformas del Estado en Alemania desde 1989, La Reforma del Estado, Estudios Comparados*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996.

II. LEYES:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

III. DOCUMENTOS OFICIALES:

1. Diario de los Debates del Senado de la República de 10 de abril de 2003.
2. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año VII, Núm. 1429, viernes 6 de febrero de 2004.

3. Iniciativa de Reforma Constitucional propuesta por la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2ª Sesión, México, 1998.

IV. DOCUMENTOS DE TRABAJO:

1. CARBONELL, Miguel. *Poder Judicial y la Reforma del Estado en México*, Trabajo presentado en el “Taller de Análisis y Propuestas Relativas al Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”, Congreso de Baja California, México, 5 de diciembre de 2000.
2. ELIZONDO Basurto, Cynthia. *Partidos Políticos y reelección legislativa*, Trabajos Ganadores del Concurso Nacional de Ensayo, *Reforma del Estado*, Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México- Instituto de Estudios Legislativos de la IV Legislatura del Estado de México (Coords.), México, 2005.
3. GARABITO, Jorge y Juan C. Cervantes. *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, Expediente Parlamentario, Núm. 5, Cámara de Diputados, LIX Legislativa, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2005.
4. *La reelección en la opinión pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, marzo de 2004.
5. LÓPEZ Cepeda, Gerardo. *El Derecho y Estado Contemporáneo*, Material de clase en Teoría Jurídica Contemporánea, Maestría en Derecho Civil, Universidad de La Salle Bajío, Campi Salamanca, México, noviembre de 2004.
6. NACIF, Benito. *La no-reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos, No. 63, CIDE, México, 1997.
7. SADA Correa, Heidi Claudia e Ingrid Fabiola Sada Correa. *Productividad legislativa: Dos modelos cuantitativos para el análisis de la reelección consecutiva*, Trabajos Ganadores del Concurso Nacional de Ensayo, *Reforma del Estado*, Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México- Instituto de Estudios Legislativos de la IV Legislatura del Estado de México (Coords.), México, 2005.

V. HEMEROGRAFÍA:

1. BUENDÍA, Jorge. *Reelección ¿para qué?*, Nexos, México, octubre de 1998.
2. CAMPOS Vargas, Emma R. *Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la no reelección*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, enero de 1996.

3. CARBONELL, Miguel. *Sobre la no-reelección legislativa en México: Elementos para el debate*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, julio-diciembre de 1998.
4. DWORAK, Fernando y Benjamín Hill. *La reelección legislativa en México, 1812-1933*, Nexos, México, junio de 1998.
5. HILL, Benjamín y Fernando Dworak, *Un congreso sin reelección legislativa: 1934-1997*, Nexos, México, agosto 1998.
6. LUJAMBIO, Alonso. *¿Para qué servirán las reelecciones en México?*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, abril de 1993.
7. *Propuesta para fortalecer el Poder Legislativo*, Dialogo y Debate, México, Octubre de 1997-enero de 1998.
8. REYES, Salvador. *La reelección parlamentaria*, Quórum Legislativo, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, México, julio-diciembre, 1996.
9. *Suplemento Enfoque*, Periódico Reforma, México, 20 de octubre de 1996.
10. TREJO Cerda, Onosandro. *La Reforma del Poder Legislativo, Reforma del Congreso*, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, enero-marzo de 2005.

VI. ENTREVISTAS:

1. CERVANTES Herrera, José. Coordinador del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 5 de octubre de 2006.
2. LÓPEZ Cepeda, Gerardo. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío, Campi Salamanca, Entrevista para el Autor, Gto., México, 6 de Octubre de 2006.
3. SAINEZ Araiza, Alfredo. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Entrevista para el autor, Gto., México, 6 de octubre de 2006.

VII. FUENTES ELECTRÓNICAS:

1. BRACAMONTES, Reynaldo. *Defraudan a electores 84% de diputados*, Noticias, Voz e Imagen de Oaxaca, No. 10114, México, miércoles de Febrero de 2005, [En línea], Disponible en: http://www.noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=1&id_art=27939.
2. CARMONA Davial, Doralicia. *Reelección*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2006, [En línea], Disponible en: <http://www.inep.org/content/view/1166/136/>.
3. ----- . 1933. *Se publica la reforma constitucional que prohíbe la reelección*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2006, [En línea], Disponible en: <http://www.inep.org/content/view/1591/75/>.

4. *Constitución de Apatzingán de 1814*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04709630122636184199079/p0000001.htm#l_1.
5. *Constitución Federal de 1824*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79117288329793495200080/p0000001.htm#l_1.
6. *Constitución Política de Argentina de 1994*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371185899054889650035/p0000001.htm#l_1.
7. *Constitución Política de Bolivia de 1967*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/06925285611781673087857/p0000001.htm#l_1.
8. *Constitución Política de Chile de 1980*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/07038518922925095209079/p0000001.htm#l_1.
9. *Constitución Política de Costa Rica de 1949*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12048752021207172976624/p0000001.htm#l_20.
10. *Constitución Política de El Salvador de 1983*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01477395544825595332268/p0000001.htm#l_1.
11. *Constitución Política de Guatemala de 1985*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79195066329571495200080/p0000001.htm#l_1.
12. *Constitución Política de Paraguay de 1992*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371418233494813090035/p0000001.htm#l_1.
13. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*, Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, España, 2006, [En línea], Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/91373844432460617422202/p0000001.htm#l_34.
14. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2006, [En línea], Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/123.htm?s=>.
15. DE ANDREA Sánchez, Francisco José. *Reelección legislativa consecutiva: Una iniciativa de reforma riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM, Núm. 103, México, enero-abril del 2002, [En línea], Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>.
16. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis,

- Cámara de Diputados, [En línea], Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/dicciur/dic%20r.htm#a5>.
17. *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Período Presidencial*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006, pág. 5, [En línea], Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_per.doc.
 18. *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Artículo*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006, pág. 7, [En línea], Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.doc.
 19. UGALDE, Luis Carlos. *La disciplina partidista*, Seminario: *El Gobierno dividido en México: Riesgos y oportunidades*, CIDE, México, 6 y 7 de mayo de 2002, [En línea], Disponible en: <http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/4lxebmqh.pdf>.
 20. VELAZCO Gamboa, Emilio. *Ascenso Parlamentario y Reelección Legislativa*, Publica Tu Obra-UNAM, México, 1997, [En línea], Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030825212232.html>.

¡Pluma Libre!
Compártenos lo mucho que sabes...

¡Participa!

Esperamos tu valiosa colaboración con *Apuntes Legislativos* en la Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo del INILEG Callejón de la Condesa No. 7, Colonia Centro, Guanajuato, Gto. C.P. 36000, teléfonos. 01(473)102-0000 extensión 6075 y 6076

E-mail: arevilla@congresogto.gob.mx
asainez@congresogto.gob.mx
azamarripa@congresogto.gob.mx
jsantos@congresogto.gob.mx

2. Argumentos a favor y en contra de la reelección legislativa inmediata

Para reflexionar sobre el debate que ha propiciado el tema de la reelección legislativa en los últimos tiempos en México, presentamos en *Apuntes Legislativos* algunos de los argumentos a favor y en contra que esgrimen y abordan de manera sistemática tres exponentes y conocedores sobre este tópico.

2.1. La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional

*Miguel Carbonell**

2.1.1. Introducción

Si para el futuro se confirman las tendencias recientes respecto de la intención de voto, ningún partido político tendrá en el corto plazo una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual hace altamente probable que los siguientes gobiernos deban convivir con legislaturas dominadas mayoritariamente por partidos de la oposición. Este fenómeno, que a nivel federal es relativamente reciente, se observa de forma repetida en un número nada desdeñable de entidades federativas, en las que la experiencia de los llamados "gobiernos divididos" parece tomar cada vez más carta de residencia¹. Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo, derivado de la creciente competitividad electoral, son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales.

Esto puede suponer tensiones más o menos fuertes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero a la larga representa un activo democrático que, bien aprovechado, en mucho puede ayudar al proceso político nacional. Es imposible negar que a partir de la LVII Legislatura el Congreso de la Unión se ha convertido en un actor de primera importancia dentro del escenario político nacional, con independencia de la evaluación del desempeño concreto que pueda hacerse de sus trabajos legislativos.

2.1.2. Las ventajas de la reelección

Bajo el nuevo esquema pluralista y tomando en cuenta el cambio en el peso político específico que las cámaras van a tener en el futuro inmediato –y que en buena medida ya están teniendo desde 1997–, se vuelve muy urgente y necesaria la reforma a los artículos 59 y 116 fracción II párrafo segundo constitucionales, de tal manera que se haga posible la reelección *inmediata* de los legisladores federales y locales. Y lo mismo vale para el caso de lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que respecta a las autoridades municipales.

Esta medida tendría, entre otras, las siguientes tres ventajas².

A) *Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.* Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata, los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos –como sucede en la actualidad– sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

B) *Fortalecería la responsabilidad de los legisladores.* Bajo el incentivo de la reelección quizás aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Alonso Lujambio, "Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto..."³.

C) *Profesionalizaría a los legisladores.* En la actualidad, el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido, también, en una complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. Hoy en día los legisladores igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual, a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas "políticas de Estado" en la rama legislativa.

En palabras de Alonso Lujambio, "los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada Legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan"⁴.

2.1. 3. Límites a la reelección legislativa

Para entender cabalmente estas ventajas no se puede perder de vista la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. Mientras que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, la reelección en un régimen autoritario, significa la momificación de la clase política, en otro en etapa transicional o de democracia emergente, puede ayudar significativamente a la autonomía del Poder Legislativo y al mejoramiento de la representación política⁵.

Al introducir la reelección legislativa inmediata quizá pudiera incorporarse, también, algún límite en la Constitución, de forma que no se tuviera la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano más de 12 años. Esto significa que, suponiendo que la duración de los periodos legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata una vez (completando dos periodos de seis años cada uno) y los diputados lo serían hasta por cuatro periodos (una primera elección y tres reelecciones inmediatas). Para el caso de los diputados quizá convendría agregar que los que lo fueran por representación proporcional (los llamados "plurinominales"), luego de haber sido electos por dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en

su tercera y cuarta oportunidades; con esto último se evitaría, de alguna manera, el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos⁶.

Por razones sobre todo históricas y quizá también por la mala percepción que tienen los poderes públicos ante la sociedad, las encuestas demuestran que la reelección legislativa no es una medida vista con buenos ojos por la sociedad. En una encuesta de 1998, 52 por ciento de los encuestados se mostró en contra de la reelección inmediata de los diputados, mientras que 17 por ciento contestó favorablemente y 31 por ciento dijo que le daba igual⁷. Esto hace suponer que, a pesar de las buenas razones teóricas que puedan existir, antes de implantar una medida como la reelección legislativa inmediata se deben hacer esfuerzos importantes de divulgación social para explicar su sentido, pues de lo contrario puede ser vista como una regresión en el proceso democratizador de México.

2.1. 4. Reelección legislativa y sistema político

Ahora bien, para estar en condiciones de realizar un análisis realista con el fin de proponer la implantación de la reelección legislativa inmediata, no se puede atender solamente a razones de orden teórico. Se deben estudiar también algunas condiciones del orden político mexicano. Sin comprender estas condiciones, es posible realizar propuestas que quizá sean atractivas desde un punto de vista teórico, pero que seguramente tendrán dudosa viabilidad práctica.

Por lo anterior es que se tiene que poner en evidencia cuáles podrían ser los efectos al implantar dicha reelección y cuáles las condiciones políticas en las que se daría y los cambios que podría provocar.

En general, podríamos sostener que el régimen político surgido de la Revolución de 1910 ha potenciado, por diversos motivos y a través de distintas vías, el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes⁸. Esa fórmula, que podría ser más o menos discutible, pero que fue políticamente funcional en un sistema de partido hegemónico, se revela absolutamente disfuncional en un contexto de mucha mayor pluralidad, como el surgido con posteridad a las elecciones legislativas del 6 de julio de 1997. Quizá desde antes, pero sobre todo a partir de esa fecha, las relaciones Ejecutivo-Legislativo deben replantearse para que sean las propias de un sistema multipartidista en el que ninguna fuerza política tiene la mayoría suficiente para aprobar por sí misma los proyectos de ley (y mucho menos las iniciativas de reforma constitucional).

La prohibición de la reelección inmediata ha servido para crear un sistema de "patronazgo presidencial"⁹ que en poco ha ayudado para el logro de un verdadero equilibrio de poderes. Dicho patronazgo se ha manifestado en muy diversas formas.

Si se examina con datos reales, el funcionamiento práctico de la reelección no consecutiva no ha sido muy satisfactorio. De acuerdo con los datos recabados por Emma Campos, solamente 13 por ciento de los diputados que han sido electos entre 1934 y 1997 se han reelegido alguna vez¹⁰. La experiencia legislativa a través de la reelección –no consecutiva, desde luego–, no se ha producido ni siquiera en el PRI, a pesar de su larga permanencia como mayoría absoluta en la Cámara mencionada¹¹. Esa misma constante se repite para el caso de los senadores del PRI y en el de los partidos de oposición, en los que la experiencia de la reelección ha sido muy reducida y en todo caso bastante concentrada en pocos legisladores.

Por otro lado, si se observan las 18 carreras parlamentarias más largas de México se puede ver que los que las han desempeñado han sido líderes de los grupos corporativos que se han organizado a la sombra del partido mayoritario, es decir, la reelección ha operado como un sistema de recompensas y de favores para los que han sido "leales" al sistema,

pero no se ha traducido en una mejor profesionalización de la tarea legislativa porque todos aquellos que han repetido en el escaño no se han especializado nunca en ningún tema concreto.

Frente a los datos anteriores, bien representativos de la realidad del sistema político mexicano, se tiene que "En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que 75 por ciento de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de seis a 20 años en la Cámara de los Comunes... Por lo que respecta a países con sistema presidencial como Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con 10 elecciones ante el Congreso y llegan a constituir 20 por ciento de sus miembros. El 88 por ciento de los diputados se reeligen y 65 por ciento de los senadores hacen lo mismo en los Estados Unidos"¹².

Por todo lo anterior es que, desde mi punto de vista, la implantación de la reelección inmediata tendría las ventajas que ya se han mencionado y que podrían suponer un salto cualitativo muy importante para la vida política de México y la consecución del Poder Legislativo que esté a la altura de los tiempos.

Notas:

1 Un análisis de la experiencia de los gobiernos divididos en las entidades federativas de México se puede encontrar en Lujambio, Alonso (editor), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, IFE, UAM, 1996. En general sobre los gobiernos divididos y sobre la experiencia de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Este País. Encuestas y opiniones*, número 107, México, febrero de 2000, pp. 2-16.

2 Sobre el mismo tema, Carbonell, Miguel, "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", *Quórum*, México, noviembre-diciembre de 1998, pp. 35-45 y Carbonell, Miguel, "Reforma del Estado y cambio constitucional en México", *Documento de trabajo*, número 2, México, IJ-UNAM, 2000.

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

4 "La reelección de legisladores...", cit., p. 23; del mismo autor, "¿Para qué servirían las reelecciones en México?", *Quórum*, México, abril de 1993.

5 Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999, pp. 31 y 96, entre otras.

6 La propuesta de limitar las reelecciones se toma de Lujambio, "La reelección...", cit., p. 25.

7 Datos citados por Crespo, José Antonio, "Reelección parlamentaria", *Este País. Encuestas y opiniones*, número 86, México, mayo de 1998, pp. 10-11.

8 La bibliografía sobre el presidencialismo mexicano es interminable; basta citar, para ofrecer un panorama general, las tres siguientes obras: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978; VV.AA., *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, IJ-UNAM, 1988; VV.AA., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.

9 Nacif, Benito, "La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México", *Diálogo y debate*, año 1, número 2, México, julio-septiembre de 1997, p. 158. Del mismo autor puede verse también, con relación al tema, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México", Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, número 63, México, s/f.

10 Campos, Emma R., "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no-reelección", *Quórum*, México, enero de 1996.

11 Los datos de Emma Campos demuestran que los diputados del PRI con experiencia previa en el mismo puesto no sobrepasa, en el mejor de los casos, 25 por ciento del total de la bancada priista (en el periodo 1988-1991, por ejemplo).

12 González Oropeza, "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, México, 1987, p. 963.

2.2. La no reelección de los diputados y senadores

*Adalberto Saldaña Harlow**

1. El argumento más utilizado para promover la reelección de legisladores, es que alargar su periodo les permitirá desarrollar una carrera legislativa, con su conveniente profesionalización, que incrementaría su capacidad para desempeñar mejor sus funciones legislativas.

2. Y a esto se añade, que sólo los mejores legisladores serían reelectos por sus votantes, por lo que significaría un reconocimiento a su desempeño; mientras que sin la posibilidad de reelegirse, los legisladores no tienen incentivo para hacer méritos, porque tanto los buenos como los malos legisladores no pueden ser reelectos.

3. Desde mi punto de vista, ambos argumentos no son definitivos. El primero, de establecer la "carrera legislativa", es el mismo que se emplea para promover el establecimiento de la "carrera judicial" o la "carrera burocrática", para un servicio civil profesional.

Se argumenta que la permanencia en el puesto proporciona un desempeño superior. Pero el desempeño en los puestos públicos tiene dos condiciones: una es el conocimiento de la función, indudablemente, pero la segunda y complementaria, es la buena disposición para ejercer con plenitud tal conocimiento. Lo que se aprecia en los burócratas con más antigüedad, que si bien tienen todo el "savoir faire", no lo utilizan, bajo el lema de que "hacen como que trabajan", porque en el sector público, "hacen como que les pagan".

Por lo que se requieren las dos condiciones necesarias de capacitación como disposición y disciplina para el esfuerzo de cumplir responsabilidades.

De manera que los casos típicos son de ineficiencia: los novatos bien dispuestos pero sin capacitación, o los viejos conocedores pero sin disposición. La diferencia es que la capacitación se puede adquirir a un ritmo razonablemente acelerado, mientras que la buena disposición no puede adquirirse de la misma forma, porque implica toda una idiosincracia y hábitos enraizados.

Por lo tanto, parece más conveniente capacitar a nuevo personal, que re-motivar a viejo personal, a pesar de lo cual deben emplearse ambas políticas, porque no se debe prescindir de la experiencia. Y conviene integrar equipos de trabajo combinando a los dos tipos de personal, para que unos a otros se presionen y estimulen.

4. Sin embargo para el caso de los servidores públicos del poder legislativo, no se aprecia el mismo rendimiento del argumento anterior, que se aplica al Poder Ejecutivo, y aún al Poder Judicial (mismo que exige más "competencia técnica" en materia jurídica, que la "competencia administrativa" en las áreas de gobierno). Esto es, la "capacidad técnica legislativa" no es tan compleja, en principio, ni todos los legisladores necesitan saberla.

* *Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*

4.1 Pues sobre todo, los legisladores deben ser mandatarios de la voluntad general, para hacerla valer, como impulsores de aspectos sustantivos, sin necesidad de ser expertos en el proceso técnico de legislación. Este es el argumento clave, para no justificar la reelección de legisladores. Lo importante es democratizar la función de los diputados y senadores para que sean efectivas correas de transmisión de la voluntad general, para poner en ley, las derivaciones del proyecto nacional constitucional, y "hacerlas guardar". Lo importante es lo que los legisladores propongan y promuevan en lo sustantivo, y eso no depende de mayor o menor experiencia legislativa, sino de recibir y transmitir, y en general hacer cumplir, el mandato social. Y no, como se ha dicho, la capacidad para tener de expertos en la materia procesal de legislar, a 500 diputados y 128 senadores.

4.2 A pesar de lo cual, tal vez también convendría que se reeligieran algunos pocos legisladores procesalistas, o que se quedaran como asesores de su bancada, o de las propias comisiones, o de las respectivas cámaras.

El problema con la reelección general, es que los legisladores en funciones tendrían una ventaja electoral comparativa sobre los nuevos candidatos; y si pudiera argumentarse que lo mismo pasa con los cargos de Jefe de Gobierno, la respuesta es que no es tanto así, porque en este caso, tanto el que está en el cargo, como el candidato nuevo son protagonistas muy reconocidos, lo que no sería el caso general de los legisladores.

4.3 Por lo que, en definitiva, para efectos democráticos de la mayor participación del pueblo, se busca evitar la creación de una élite permanente en el Poder Legislativo, y en el Poder Ejecutivo, y aún en el Poder Judicial, debido a que la movilidad trae una buena oxigenación en materia de mandatarios, lo que es más propicio para la captación y transmisión de los mandatos político-sociales del pueblo.

Existen demasiados aspirantes a emprender una profunda actividad política, que deben tener el incentivo de poder llegar al Congreso, como una posición de privilegio, que no conviene que monopolice la misma gente.

En conclusión, la no reelección de legisladores en México, según mi modesta opinión, es más democrática, por ser más propicia para cumplir la función de mandatarios que auxilien y apoyen a la sociedad, para externar la voluntad general, ponerla en la ley, y hacerla valer, y a través de ella, cumplir el proyecto nacional.

2.3. Debate sobre la no-reelección legislativa

*Juan Carlos Cervantes Gómez**

Los antecedentes de la reelección en nuestro sistema, aunados a las demandas de una nueva sociedad cada vez más participativa y los avances en materia electoral, no permiten que se genere un criterio definitivo en cuanto a la reelección inmediata de los legisladores. Sin embargo, es evidente que este es un tema prioritario en el proceso de la Reforma del Estado, en lo que corresponde al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Este tema recientemente ha vuelto al debate nacional, sin que se haya llegado a ningún consenso; razón por la cual es importante conocer, los distintos argumentos, tanto en favor como en contra, los cuales encontramos plasmados en las iniciativas señaladas, así como en las opiniones expresadas en distintos foros, mismas que a continuación trataremos de sintetizar, a fin de evaluar la conveniencia de esta propuesta.

Entre los argumentos a favor, está la idea de que la prohibición de la no reelección legislativa no se originó con la Revolución Mexicana, por el contrario, algunos de los ideólogos de la revolución plantearon un Poder Legislativo fuerte, al grado de proponer un régimen parlamentario. Sin embargo, una de las objeciones más populares para llevar a cabo esta reforma, es que esto va en contra de los postulados de la Revolución mexicana, lo cual es una afirmación incorrecta.

Sin lugar a duda, el principal argumento en favor de la reelección, radica en que ésta puede contribuir determinadamente en el fortalecimiento del Poder Legislativo, razón por la cual a continuación señalaremos las áreas en que puede incidir favorablemente.

1. Profesionalización de los legisladores. En esta parte resulta necesario puntualizar qué ventajas tienen los legisladores profesionales, lo que a continuación señalamos:
 - En primer término, los legisladores profesionales acumulan experiencia, conocen de la materia y se especializan en algunos campos de la actividad parlamentaria vía su participación en comisiones legislativas;
 - Hacen seguimiento de las leyes que impulsan y aprueban, con lo cual se garantiza que la implementación de éstas estará fiscalizada permanentemente;
 - Proponen ajustes cuando en la fase de implementación las leyes no resuelven el problema para el que fueron creadas;
 - Acuden a reuniones interparlamentarias en las que aprenden a discutir, intercambiar información, datos y argumentos valiosos para el trabajo legislativo;
 - Se convierten en guardianes de la institución, por lo que consultan y salvaguardan los archivos de las comisiones, con lo cual, se evita que éstos desaparezcan;
 - Pueden organizar cuerpos permanentes de asesores con alta especialidad. Lo cual implica que éstos a su vez tenga mejores condiciones de trabajo, un financiamiento mayor y una mejor organización para desarrollar sus actividades parlamentarias, políticas y de comunicación, que les permita ser más eficientes para asistir al legislador;
 - Producen mejores leyes porque se van especializado en las distintas materias, y
 - Tienen mejores condiciones para relacionarse con los miembros de otros partidos y así llegar a acuerdos más fácilmente, además de que las comisiones se constituirían como eficientes grupos de trabajo.

*Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

2. Por otra parte, no sólo favorece la profesionalización, sino que obliga al legislador a ser profesional, ya que además de proporcionarles las condiciones para su formación como legislador, al ser su trabajo susceptible de evaluación, éste deberá capacitarse en las materias en que tenga participación.
3. El legislador de mayoría sería sometido a la evaluación del electorado que lo eligió, el cual determinará si su trabajo amerita su reelección en el puesto, con lo que se obliga a:
 - Crear las condiciones para que se ubique con claridad las lealtades en las demandas de la sociedad y no en intereses de élites políticas, de grupos de presión o de corporaciones económicas o políticas;
 - Realizar permanentemente, un ejercicio de comunicación indispensable para todo aquél que tiene poder en una democracia. (Rendir cuentas al ciudadano elector);
 - Informar constantemente con claridad y veracidad a la sociedad, acerca de las gestiones que realiza y el desempeño legislativo y político que lleva a cabo, y
 - Captar las demandas y opiniones de la sociedad. El legislador tendría que estar en contacto con sus electores permanentemente para atender sus necesidades y planteamientos.
4. Proporciona al legislador cierta estabilidad en su función. Lo que le permitiría dedicarse exclusivamente a la carrera parlamentaria.
5. Hace posible plantear proyectos legislativos a largo plazo, es decir que trasciendan el trienio, pues debe tomarse en cuenta que algunos se realizan en diferentes etapas y en distintas épocas, por lo que en ocasiones una legislatura no es suficiente tiempo para finalizar un proyecto importante.
6. Favorecería la autonomía del legislador con respecto a su partido; pues no estarían sujetos a una disciplina incondicional que puede afectar a los intereses de la nación.
7. Es un incentivo a tener un buen desempeño, el cual ha de premiarse con la ratificación de la confianza, al igual que ha de castigarse negándosela cuando la actuación es insatisfactoria.
8. Se evita que el paso por las cámaras sea una mera plataforma política, escudo de impunidad o una posición más que sólo robustezca un historial político personal, sin que se aporte ningún beneficio al órgano legislativo.
9. Cámaras legislativas sin reelección inmediata de sus miembros y sin mayorías absolutas en su composición tienen mayor dificultad para cumplir con su cometido, de cara al presente y al futuro de la nación.
10. Evita la improvisación política, al evaluar el desempeño del legislador.

Es importante destacar que varias de las propuestas que favorecen a la reelección señalan contundentemente que ésta no debe ser indefinida, pues se debe permitir la formación de nuevos cuadros parlamentarios.

Ahora bien, resulta necesario abordar los argumentos en contra expresados en distintos foros.

1. Uno de los principales argumentos en contra consiste en que de permitir la reelección legislativa inmediata, motivaría prácticas clientelares, es decir que los legisladores dedicarían gran parte de sus esfuerzos a atender los intereses de grupos determinados, en vez de priorizar los asuntos de interés nacional.
2. Por otra parte, se corre el riesgo de propiciar la formación de cacicazgos o grupos de presión en torno a los legisladores, los cuales ofertarían su apoyo a cambio de

prebendas, lo que sometería las decisiones del Congreso a intereses de grupos de poder que pueden ser incluso ilícitos.

3. Otro argumento que se ha planteado desde 1964, es el que, al reincorporar la reelección inmediata de los legisladores, propiciaría introducir en la Constitución la reelección del Presidente de la República.
4. Por otra parte, se considera que un legislador que ha sido eficaz en su desempeño, no tendrá asegurado el voto en una nueva elección, ya que al concentrar su labor en los trabajos de la legislatura, ya sea en comisiones o en el pleno, no tendrá identificación ni contará con simpatía en su distrito que le permita ser reelecto, debido a que: 1) ha desarrollado la mayor parte de su trabajo al interior de su Cámara, 2) no ha privilegiado las materias en que sus electores tengan interés, o 3) no ha realizado labores de gestoría en su distrito. Actividades a las que no está obligado o que no constituyen una función primordial del legislador, pero que sin embargo, pueden ser determinantes para definir el criterio de sus electores.
5. Otro criterio en contra sugiere que antes de aprobar la reelección, es necesario crear condiciones para que el trabajo de los legisladores sea difundido ampliamente, con el objeto de que sea conocido por la mayor parte de la población, y que con esto los legisladores estén en condiciones de ser evaluados en forma objetiva.
6. Derivado del anterior punto, se ha considerado que actualmente la mayor parte de la población carece de la suficiente cultura política, que es un factor indispensable para que los criterios de evaluación operen adecuadamente. Razón por la que se propone que antes de ser reimplantada la reelección consecutiva se necesita educar a la población en estos temas.
7. La reelección consecutiva limitaría la participación de algunos sectores de la sociedad, principalmente los débiles económicamente, ante la imposibilidad de acceder a los requerimientos materiales para hacer frente a las campañas frecuentes.
8. Por otra parte, específicamente en el caso de la reelección indefinida de legisladores, se considera que ésta evitaría la renovación de los cuadros parlamentarios generando consecuentemente una oligarquía. Por lo que, distintas iniciativas señalan la conveniencia de limitarla a determinados plazos.
9. Para lograr que la reelección funja como un medio para evaluar el desempeño de los legisladores es necesario contar con medios de información suficientes, por lo que antes de permitir la reelección es necesario crear mecanismos que transparenten eficientemente las actividades de las cámaras en general, y de los grupos parlamentarios y legisladores en lo individual, si no se realizan estas modificaciones antes de aprobar la reforma, la reelección no cumpliría con su principal objetivo que es la evaluación objetiva de los legisladores por sus electores.

Finalmente, en caso de optar por la reelección consecutiva de diputados y senadores, habría que tomar en cuenta por lo menos los siguientes aspectos:

- Decidir si la reelección se permitiría por igual en el caso de los diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, y aquellos que lo son por el principio de la representación proporcional, sin que ello desemboque en desproporciones en la representación nacional.
- En manos de quién se encontraría la decisión de seleccionar a los candidatos a ser reelectos.
- En qué grado y en que sentido se vería afectado el sistema de partidos.



**3. Sección de Archivo Histórico y Biblioteca
“José Aguilar y Maya”**

3.1. La reelección inmediata de los diputados en Guanajuato, 1917-1933

Felipe Guevara Luna*

La reelección inmediata, ha sido uno de los temas con mayor polémica suscitados entre opositores y defensores de este principio, aún teniendo presente que México ha transitado por varias décadas, por una reelección de sus representantes sin ninguna objeción al respecto, ya que en la historia de nuestro país, la Carta Magna de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836, las Bases de la Organización Política de 1843 y el acta de reformas de 1847, no expresaban la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores federales.

La reelección es entendida como la elección para un cargo público de carácter electivo, que recae por su naturaleza, para quién viene desempeñándolo o acaba de ocuparlo. Este principio es en ocasiones prohibido por la constitución y leyes secundarias que tiene como finalidad evitar que una institución electiva, representativa y temporal se convierta en personal y permanente constituyéndose por lo tanto, en una dictadura. Para Mauricio Hurtado Cisneros la reelección en el ámbito legislativo (...) *es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa elegir nuevamente lo mismo; alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba, iba a cesar, o había desempeñado anteriormente*¹.

Es durante el año de 1933 donde por primera vez, el Partido Nacional Revolucionario en el ámbito federal introdujo, mediante una iniciativa de reforma constitucional, ésta restricción con dos finalidades primordialmente: por una parte (...) *ejercer mayor control sobre la Cámara de Diputados, con el propósito de evitar la formación de grupos disidentes en su seno y asegurar, durante la etapa de la sucesión presidencial, el apoyo de los integrantes de dicha Cámara al Presidente de la República*².

En la historia constitucional de nuestro Estado, la figura de la reelección inmediata no fue un concepto proscrito de los anales legislativos, siendo ejercida por los representantes al Poder Legislativo, y al igual que en el ámbito federal, tampoco se encontraba prohibida de manera expresa en los textos constitucionales locales de 1826, 1861 y 1917, caso contrario sucedió en la situación de la elección del Gobernador del Estado, ya que la Constitución de 1826 obviaba puntualizar lo relativo a su reelección, pero en las constituciones de 1861 y 1917, señalaba su prohibición literal al señalar que éste no podrá ser reelecto de manera inmediata, sino una vez pasado un periodo.

No fue sino hasta la reforma aplicada a la constitución local en su artículo 37, fracción V párrafo segundo, que da pauta a dos diferentes formas de reelegir a los Diputados locales. La lectura al proyecto de reforma constitucional fue aprobada el día 28 de diciembre de 1932 por la XXXIV Legislatura Local en sesión verificada el 28 de diciembre de 1932, y su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado fue el 15 de enero de 1933. En dicha reforma se expresaba que (...) *“los Diputados a la Legislatura del Estado, 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 Proprietarios no podrán ser reelectos para periodo inmediato con el carácter de suplentes”*³.

* Auxiliar en el Archivo Histórico del Congreso del Estado de Guanajuato.

¹ Hurtado Cisneros, Mauricio. Revista Iniciativa, año 8, número 28-29 julio-diciembre de 2005. p. 87.

² Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Versión estenográfica de la sesión efectuada el día miércoles 5 de junio de 1991.

³ Archivo Histórico del Congreso del Estado. Fondo Poder Legislativo. Sección Hemerográfica. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 15 de enero de 1933. Colocación 300.3-94 L2DE12.717

Es trascendente mencionar que en el ámbito federal, fue presentada esta iniciativa de reforma constitucional en la que diversos artículos fueron propuestos para modificarse; encontrándose entre ellos el artículo 115, actualmente artículo 116. El trámite del proceso legislativo de esta iniciativa de reforma federal inicia con la presentación del proyecto de reforma el día 16 de noviembre de 1932, dándose la primera lectura el día 9, la segunda lectura el día 14 y el debate del dictamen los días 14, 15 y 16, todos ellos del mes de diciembre de 1932. El proyecto de declaratoria fue del día 20 de marzo de 1933, y la publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 29 de marzo de ese mismo año.

Aquí surge una duda respecto a la referida adición a la constitucional local, ya que el Congreso de Guanajuato, como se puede apreciar, realiza y concluye el proceso legislativo para la aprobación de la reforma a su constitución local, inclusive mucho antes de haber sido aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados de la República. Por lo tanto, la reflexión a esta interrogante resulta un tanto intuitiva, ya que del resultado de las indagatorias realizadas en los textos de las actas de sesiones del Congreso local, fue inasequible rastrear la fecha de presentación de la iniciativa local, impidiendo afirmar o negar, que el Congreso Guanajuatense estuvo o no a la vanguardia, incluso del Congreso Federal, al haber legislado sobre este principio de no-reelección legislativa.

En el artículo 47 de la Constitución comentada del Estado de Guanajuato, se afirma que (...) *“derivado de la reforma constitucional federal, se adicionó un párrafo último al artículo 37 de la Constitución Política de 1917, reforma publicada en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de 15 de enero de 1933, adoptando el texto de la Carta Magna”*⁴.

Como podrá observarse, este comentario y los textos localizados sobre este tópico, trazan una incertidumbre al respecto, dando pauta a deliberar quién fue el primer Congreso en llevar a cabo la presentación de la reforma constitucional, el local o federal.

Actualmente, el artículo 47 de la constitución local, vigente desde la reforma integral a la Constitución de 1984, al igual que los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el tema de la no reelección de los Diputados tanto a los Congresos locales como al federal. Asimismo, existen en el Congreso Federal, diversas iniciativas que plantean reformas constitucionales y a la par, diversos autores definen su postura respecto a esta polémica situación.

La reelección inmediata de los legisladores, más que ser una panacea, constituye una opción dentro de la amplia gama de opciones que se tiene para el mejoramiento de la actuación del Poder Legislativo. No obstante, deberán aunarse otros mecanismos que permitan esa vinculación y así impulsar definitivamente, una verdadera funcionalidad profesional tanto de facultades como del desarrollo de las actividades representativas, legislativas, fiscalizadoras y políticas.

Para finalizar esta breve exposición, y ejemplificar con nombres y periodos la figura de la reelección inmediata de los representantes al Congreso del Estado, se anexa un cuadro que contiene un listado de los Diputados locales, desde 1917 hasta 1933, fecha en que es señalada constitucionalmente hablando, la no reelección inmediata en Guanajuato, estuvieron en calidad de Diputados propietarios y transitaron por esta tendencia hasta que fue restringida, situación que tuvo un periodo de duración de más de un siglo de permanencia en México. Cabe señalar que de los datos plasmados en la tabla mencionada, de los 28 Diputados reelectos durante esta etapa, 24 lo fueron por la figura de la reelección inmediata, 2 por la reelección relativa y dos más por ambos principios (inmediata y relativa).

⁴ Vázquez Bustos, Vicente. Constitución Política para el Estado de Guanajuato: Edición Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México 2006.

Se agregan además, dos imágenes referentes al acta de sesiones donde se plasma la aprobación del dictamen presentado con motivo de la reforma constitucional en Guanajuato en el año de 1933, invitando al mismo tiempo a los lectores, a consultar el acervo documental que resguarda el Archivo Histórico del Congreso del Estado de Guanajuato, ya que esta línea de investigación puede retomarse desde el inicio de las funciones del poder legislativo en Guanajuato en el siglo XIX, periodo en que se encontraba con más arraigo la figura de la reelección inmediata.

N°	DIPUTADO	DTTO.	LEGISLATURAS	TIPO DE REELECCIÓN
1	Dr. Luis P. Bustamante	I	XXVI y XXVII	Inmediata
2	Alfonso Ayala	X	XXVI y XXVII	Inmediata
3	Jesús Delgado	XII	XXVI y XXVII	Inmediata
4	Juan Barrón	XI	XXVI y XXVII	Inmediata
5	Ricardo A. Alamán	XIII	XXVI y XXVII	Inmediata
6	Jesús Verver y Vargas	XI	XXVIII y XXIX	Inmediata
7	Lic. Juan R. Domínguez	IV	XXVIII y XXIX	Inmediata
8	Lic. Crescenciano Aguilera	XII	XXVIII y XXIX	Inmediata
9	Jesús S. Soto	XV	XXVIII y XXIX	Inmediata
10	Ing. Manuel G. Aranda	I	XXIX y XXXIV	Relativa
11	Edmundo Domenzain	III	XXIX, XXX y XXXI	Inmediata
12	José J. López	VI	XXVI y XXVII	Inmediata
13	Luis G. Cabrera	VIII	XXIX y XXX	Inmediata
14	Jesús Yáñez Maya	X	XXIX y XXX	Inmediata
15	Francisco Briones	XIV	XXIX y XXXIII	Relativa
16	Gabriel Ruiz	XIV	XXXI, XXXII y XXXIII	Inmediata
17	Dr. Carlos Valdez	IX	XXX y XXXI	Inmediata
18	Pedro Lona	II	XXXI, XXXII y XXXIV	Inmediata y Relativa
19	Salvador García Ceballos	V	XXXI y XXXII	Inmediata
20	Lic. Manuel Mendoza Albarrán	VIII	XXXII y XXXIII	Inmediata
21	Lucas Contreras	XV	XXXI y XXXII	Inmediata
22	Benigno Arredondo	IV	XXXII y XXXIII	Inmediata
23	Dr. Miguel Doblado	VI	XXXII y XXXIII	Inmediata
24	Baltazar Villalpando		XXXII, XXXIII y XXXV	Inmediata y Relativa
25	Dr. Cayetano Andrade	IX	XXXII y XXXIII	Inmediata
26	José Martínez	X	XXXII y XXXIII	Inmediata
27	Manuel M. Hernández	XI	XXXII y XXXIII	Inmediata
28	Francisco García Carranza	XII	XXXII y XXXIII	Inmediata

FONDO:
Poder Legislativo

SECCIÓN:
Actas de Sesiones

DESCRIPCIÓN:
Primera hoja del Acta de sesión número 30, de fecha 28 de diciembre de 1932, donde se plasma la aprobación del dictamen presentado con motivo de la reforma constitucional en Guanajuato publicada el 15 de enero de 1933.

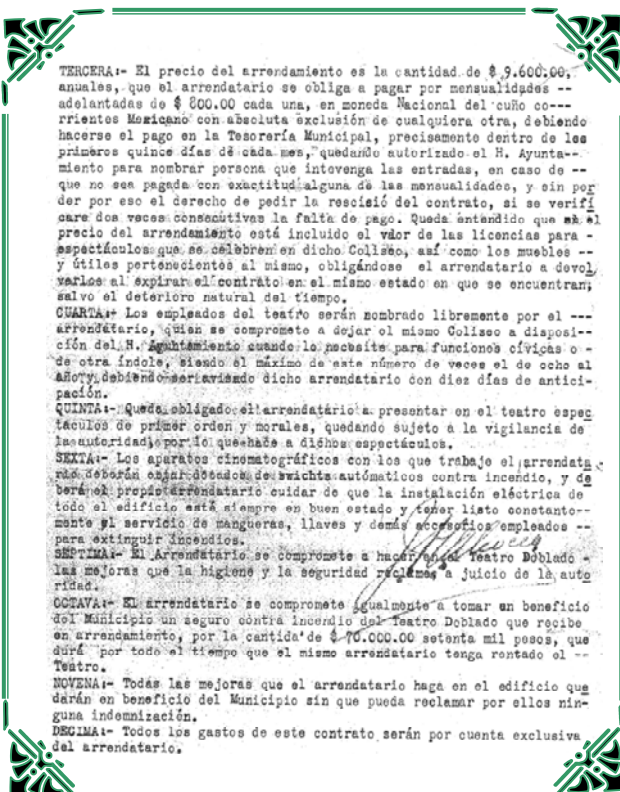
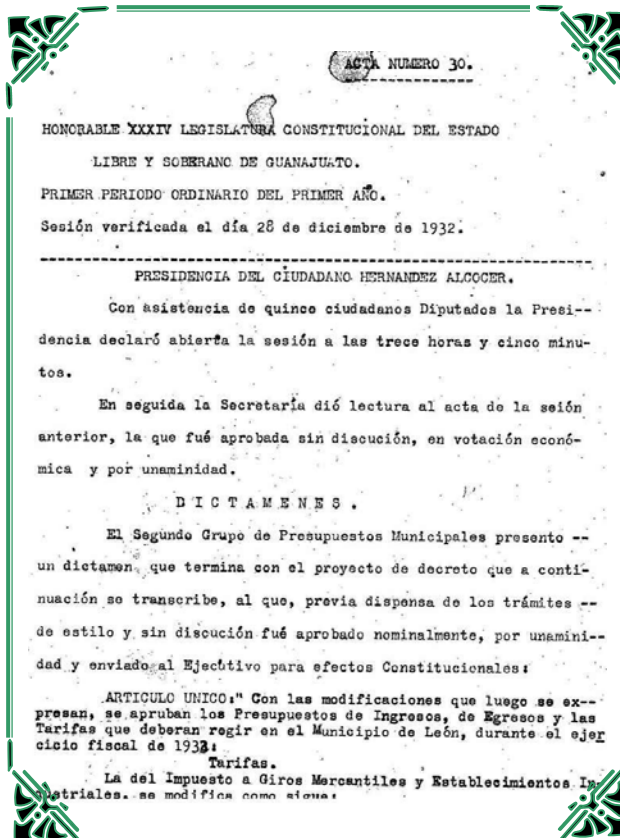
GENERALIDADES
Encuadrado en piel y keratol color negro, con inscripciones en el lomo en color dorado. Escritura en máquina mecánica y firmas manuscritas en tinta. El estado general del libro es bueno. Medidas: 34.5 x 22 x 6 cm.

FONDO:
Poder Legislativo

SECCIÓN:
Actas de Sesiones

DESCRIPCIÓN:
Fragmento del texto del acta de sesión número 30, de fecha 28 de diciembre de 1932, donde aprueba tanto en lo general como en lo particular, el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado.

GENERALIDADES
Encuadrado en piel y keratol color negro, con inscripciones en el lomo en color dorado. Escritura en máquina mecánica y firmas manuscritas en tinta. El estado general del libro es bueno. Medidas: 34.5 x 22 x 6 cm.



3.2. La reelección legislativa en textos

*Gloria del Carmen Hernández Morales**

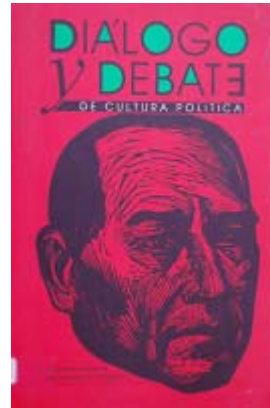
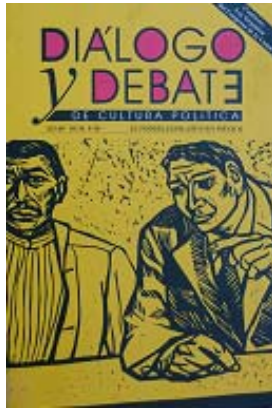
En este número de Apuntes Legislativos, la biblioteca “José Aguilar y Maya” tiene el honor de presentar 4 ejemplares del tema, la reelección legislativa.

En la *Revista “Diálogo y Debate”* número 2, publicada en el trimestre julio-septiembre de 1997 y en los números 9-10, publicados en un solo ejemplar de julio a diciembre de 1999, encontramos dos artículos que abordan este tópico, respectivamente: El primero, se titula “La no reelección legislativa, disciplina de partido y subordinación ejecutiva en la cámara de Diputados de México”, artículo en donde Benito Nacif analiza los factores que han producido la disciplina partidista y la subordinación al ejecutivo en las mayorías priistas de la Cámara de Diputados, quién además argumenta que la explicación de estos patrones de comportamiento legislativo obedecen a las instituciones reguladoras de acceso y al desempeño de cargos en esta Cámara. En particular, sostiene que la no reelección consecutiva creó las condiciones para disciplinar a la bancada parlamentaria del PRI y mantenerla a la iniciativa presidencial. La rotación forzosa de cargos fue la clave para centralizar las nominaciones de candidatos y convirtió a los diputados de meros agentes de quienes controlaban el acceso a otros puestos públicos. Su efecto fue el incremento sustancial de la influencia del Ejecutivo en la selección de candidatos y poner en manos del Presidente el futuro político de los diputados. El segundo artículo, “La reelección legislativa inmediata” de Juan Manuel Castellano, se apunta como la integración de la LVII Legislatura ha propiciado que numerosos temas referentes al fortalecimiento del congreso Mexicano sean tratados ya como viables soluciones ante la falta de equilibrio de los poderes de la Unión, y no como simples piezas de una inaplicable teoría jurídico política. Uno de esos temas es el referente a la reelección inmediata de legisladores, cuya prohibición constituye desde hace muchos años un inútil obstáculo para el buen desarrollo de la actividad parlamentaria de nuestro país. En este trabajo, el autor pretende poner ante los ojos del lector el desarrollo histórico del artículo 59 constitucional y hace un breve análisis de las dos propuestas al igual que señala las desventajas que se desprenderían de su posible aprobación. Cabe señalar, que este tema fue introducido formalmente a la Cámara de Diputados el 29 de octubre de 1999 con dos iniciativas que pretenden reformar el artículo 59 Constitucional, a fin de establecer la reelección inmediata de legisladores.

El tercer ejemplar es el tomo XVIII de la Colección México a través de sus Constituciones, dentro de su capitulario aborda el principio de la no reelección a nivel federal en el artículo 59 constitucional, en donde Alonso Lujambio emite un comentario sobre los antecedentes y su trayectoria. Asimismo, en el tomo XX de esta colección, encontramos la trayectoria del artículo 116 constitucional que de igual forma aborda el principio de la no reelección a nivel de las legislaturas locales.

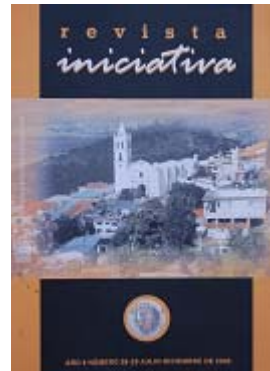
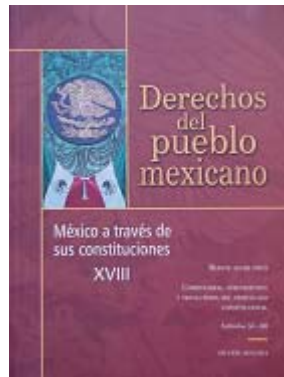
Finalmente, en la *Revista Iniciativa*, números 28 y 29 publicadas en un solo texto, correspondiente a los meses de Julio a Diciembre de 2005, Mauricio Hurtado Cisneros, analiza particularmente, la evolución de “La reelección legislativa en el Estado de México. Una visión histórica”, aportando elementos que están a la discusión como parte de las reformas estructurales, haciendo hincapié que tanto el Congreso de la Unión como en las legislaturas de los estados se encuentran en estudio iniciativas relacionadas con la reelección inmediata de legisladores.

* *Auxiliar de Biblioteca “José Aguilar y Maya”*



Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C
Diálogo y Debate. Julio – Septiembre de 1997 / Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C, México:
 CERE, 1997
 Pág. 149-167
 [No. Eje] 1

Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C
Diálogo y Debate. Julio – Diciembre de 1999 / Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C, México:
 CERE, 1997
 Pág. 189-208
 [No. Eje] 1



Cámara de Diputados/Senado de la República/PJF.SCJN/TE/IFE/Miguel Ángel Porrúa
Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XVIII
 / Cámara de Diputados/Senado de la República/PJF.SCJN/TE/IFE/Miguel Ángel Porrúa, México:
 2006
 Pág. 149-171
 [No. Eje] 1

Instituto de Investigaciones Legislativas
Revista Iniciativa. Año 8 Número 28-29 Julio - Diciembre de 2005 / Instituto de Investigaciones Legislativas, México
 LV Legislatura del Estado de México, 2005
 Pág. 87-122
 [No. Eje] 1

