

# Reelección consecutiva de los legisladores federales

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA  
OCTAVIO RUIZ CHÁVEZ

El fortalecimiento del Poder Legislativo es uno de los temas más discutidos en los últimos años. Desde la LVII Legislatura, cuando ningún partido político tenía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el dotar de mayores atribuciones al Legislativo para hacer contrapeso real al Ejecutivo se convirtió en tema de análisis de especialistas y actores políticos. Uno de los puntos más discutidos en este debate ha sido la reinstauración de la reelección inmediata de los diputados y senadores, la cual encuentra tanto a quienes opinan a favor como a quienes argumentan en contra.

Para Fernando Dworak, quienes se manifiestan por la reelección inmediata encuentran evidencias de que su prohibición, al no existir carreras parlamentarias, le ha restado al Congreso eficacia, especialización, profesionalismo y autonomía; quienes rechazan la propuesta de reelección señalan un atropello a los logros de la Revolución Mexicana.<sup>1</sup>

A pesar de que la reelección no es mayormente aceptada por la opinión pública, conviene hacer una revisión de los argumentos de quienes la defienden con vehemencia, y de la explicación que hacen quienes con igual vigor la objetan, toda vez que, al incorporarla algunos de los partidos políticos dentro de sus propuestas, forma parte de la agenda de la Reforma del Estado en el rubro “Régimen de Estado y Gobierno”.

Este artículo presenta elementos de análisis para conocer cuáles son los antecedentes de la reelección en nuestro país, especialmente del caso de la reelección inmediata de legisladores, así como los argumen-

<sup>1</sup> Fernando F. Dworak, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 25.

tos a favor y en contra que han apuntado distintos especialistas sobre su posible reinstauración en el sistema político. En principio se revisan algunas interpretaciones de lo que es la *reelección*, para diferenciar el significado de *reelección absoluta* de *reelección consecutiva*; posteriormente, los antecedentes de la reelección en las constituciones federales del México independiente hasta la reforma de 1933, cuando se implementó la no-reelección legislativa consecutiva. A continuación se resumen las principales propuestas para modificar este precepto constitucional, así como las coincidencias de los partidos políticos en la discusión de la Reforma del Estado; y finalmente, argumentos a favor y en contra de la reelección consecutiva.

## Definición

Para abordar el tema conviene hacer una precisión del término *reelección*, ya que para algunos en México está permitida, argumentando que existen personas que al pasar por varias elecciones para poder ser diputado federal, senador y gobernador de un estado, tuvieron que

ser “reelectas”. En este sentido, hay políticos que logran realizar una carrera parlamentaria al pasar en el Congreso, indistintamente, al término de su periodo constitucional, de una Cámara a otra, aunque cabe acotar que no es la generalidad. Emma Campos señala que en promedio, sólo 15% de los diputados federales de cada legislatura tienen experiencia legislativa por haber sido diputados, senadores o integrantes de congresos locales.<sup>2</sup>

Al respecto, es pertinente señalar el caso de los dos últimos presidentes: Vicente Fox fue diputado federal, gobernador de Guanajuato y presidente de la república; Felipe Calderón fue diputado federal en dos ocasiones.

Así, el *Diccionario de la Real Academia Española* señala por “reelección” a la acción y efecto de reelegir, es decir, volver a elegir otra vez una cosa o una persona. De manera más específica, el *Diccionario universal de términos parlamentarios* señala que la reelección es la “posibilidad jurídica de un individuo que haya

<sup>2</sup> Emma Campos Vargas, “Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997”, en: Fernando F. Dworak, *El legislador a examen...*, *op. cit.*

desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio”; es decir, cuando una persona puede presentarse nuevamente a una elección para el cargo que está desempeñando y el cual está por terminar. El mismo diccionario define la no-reelección como “la imposibilidad o impedimento de un representante popular para volver a ocupar, por el periodo que corresponda, el cargo público por el que fue electo”. Menciona además, que la no-reelección puede ser total, cuando no se puede volver a ocupar el mismo cargo una segunda vez; o parcial, cuando no se puede ocupar el cargo en el periodo inmediato al que se concluye, dejando la oportunidad de hacerlo en periodos subsecuentes.<sup>3</sup>

Asimismo, el diccionario de ciencia política menciona que reelección es

[...] 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.<sup>4</sup>

Como puede apreciarse, el término “reelección” es aplicable a una segunda o ulterior ocasión en que una persona es electa nuevamente para un mismo cargo, y no para cuando se es elegido para una función diferente, aunque sea el mismo conjunto de ciudadanos el que realice la elección. Es decir, en el Legislativo federal podemos hablar de reelección cuando una persona es elegida nuevamente diputado federal o senador, pero no cuando pasa de una Cámara a otra.

Tomando la definición que ofrece Berlín Valenzuela, en nuestro país se encuentran vigentes los dos tipos de no-reelección: total y parcial. La primera para el caso de presidente de la república o gobernadores de los estados, y la segunda para el caso de legisladores federa-

<sup>3</sup> Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1998.

<sup>4</sup> Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, Porrúa/ El Colegio de Veracruz, México, 2006.

rales o locales.<sup>5</sup> Por ello puede darse la reelección para diputados y senadores, aunque no en forma inmediata, sino después de que haya transcurrido al menos un periodo sin ejercer el cargo respectivo.

Dieter Nohlen menciona que el origen de la no reelección es una previsión constitucional extendida en América Latina, debido fundamentalmente a dos causas: la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, y la coacción y el fraude en los procesos electorales. Para este autor, el principio de la no reelección surgió como símbolo y como instrumento indispensable de la posibilidad de la alternancia, factor necesario en la democracia; y como elemento adecuado para impedir el continuismo en el gobierno.<sup>6</sup>

En México, a finales del siglo XIX la reelección inmediata estaba permitida. Porfirio Díaz, dos años después de que llegó a la presidencia en 1877, reformó la Constitución prohibiendo la reelección inmediata. Díaz regresó al poder en 1884, tres años más tarde se volvió a reformar la Constitución para permitir la reelección indefinida.

Recientemente, en América Latina se han realizado diversas modificaciones constitucionales en el tema. En la actualidad, cinco países permiten la reelección inmediata del Ejecutivo: Argentina, desde 1994; Brasil, desde 1997; Perú, desde 1993; Venezuela, desde 1998; y Colombia, desde 2005. Tres países que anteriormente la permitían, la prohibieron por las mismas experiencias descritas antes: Nicaragua, hasta 1995; Paraguay, hasta 1992; y República Dominicana, hasta 1994. Algunos países como Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, y Uruguay, permiten la reelección tras un periodo; otros, como Nica-

<sup>5</sup> El artículo 64 de la Constitución establece la no-reelección total para el caso de los gobernadores; el artículo 122 la establece para el caso del jefe de gobierno del Distrito Federal, y el artículo 83 para el caso de presidente de la república. La no-reelección parcial para el caso de los legisladores federales está contenida en el artículo 59 de nuestra Carta Magna, lo mismo que en el artículo 115 para presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos.

<sup>6</sup> Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, Porrúa/ El Colegio de Veracruz, México, 2006, pp. 1167-1170.

ragua y Panamá, exigen al menos dos periodos. Por último, los países que mantienen la no reelección total o absoluta son: Guatemala, Honduras, México y Paraguay. Por lo que se refiere a la reelección inmediata en los cuerpos legislativos, ésta sólo es prohibida por las constituciones de Costa Rica y México.<sup>7</sup>

## Antecedentes

Las primeras referencias de la no-reelección las encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución de Apatzingán de 1814, las cuales establecían que no se podía reelegir a los diputados, a no ser que mediara el tiempo de una diputación. Es decir, ambas prohibían la reelección inmediata, pero dejaba abierta la posibilidad de que alguna persona, una vez que se cumpliera el término de un mandato, pudiera ser vuelta a elegir.<sup>8</sup>

Para 1824, la Constitución proponía la forma de elección de los diputados, quienes eran elegidos en su totalidad, cada dos años, por los ciudadanos de los estados; los dos senadores por cada estado eran elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, mientras que el presidente y el vicepresidente de la república eran elegidos, en forma indirecta, por el voto de las legislaturas de los estados. Al no especificar o acotar la reelección, esta posibilidad quedaba permitida.

De la misma forma, en la Constitución centralista de 1836, las reformas al sistema federal de 1847, y en la Constitución de 1857, sólo cambiaron la forma en que los diputados, los senadores o el presidente eran electos, por lo que durante todo este periodo del México independiente la reelección total o parcial era una posibilidad.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa*, México, 2002, pp. 8-9; Enrique López Sanavia, "Reelección legislativa", ensayo político presentado en el 4º Certamen Estatal de Investigación y Ensayo Político del Instituto Electoral del Estado de México; Ingrid Sada y Heidi Sada, "Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso: dos efectos de la reelección consecutiva", CIDE, México.

La primera consigna antireeleccionista se tiene en el Plan de la Noria en 1871, donde se proclamaba la no reelección indefinida del Ejecutivo federal, y posteriormente en el Plan de Tuxtepec, en 1876, donde además de la no reelección del presidente, se establecía la misma consigna para los gobernadores de los estados; ambos planes suscritos por Porfirio Díaz, quien en 1878, dos años después de que llegara al poder, reforma el artículo 78 constitucional para disponer que el presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato. Díaz, tras haber regresado a la silla en 1884, en 1887 vuelve a impulsar una reforma para disponer que el presidente pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, lo cual implicaba una posibilidad de reelección indefinida.

Posteriormente, tras un largo periodo de Díaz en la titularidad del Ejecutivo, el Plan de San Luis de 1910 de Francisco I. Madero enarbola el principio de no reelección de presidente y vicepresidente de la república, de los gobernadores y de los presidentes municipales. Con este principio y tras la deliberación de los constituyentes en Querétaro, la Constitución de 1917 establecía en su artículo 83 que el presidente nunca podría ser reelecto, pero dejó sin esta acotación a los integrantes del Legislativo.

Nuevamente, en enero de 1927, los acontecimientos políticos de la época hicieron posible una nueva reforma para permitir la reelección, aunque acotada a que pasara un periodo inmediato y sólo por un cuatrienio más. El asexinato del presidente Obregón en 1928 no concretó la posibilidad de volver a ocupar la titularidad del Ejecutivo; este acontecimiento originó un nuevo cambio al 83 constitucional para establecer que el presidente durara en su cargo seis años en lugar de cuatro, y que nunca podría ser reelecto para el periodo inmediato.<sup>9</sup>

Posteriormente, en 1933 el Congreso federal aprobó una serie de modificaciones constitucionales que establecieron que el ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de Presidente

<sup>9</sup> Para mayor referencia histórica véanse los trabajos: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa*, *op. cit.*, pp. 8-9; López Sanavia, "Reelección legislativa", *op. cit.*; Sada y Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

de la República, por ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese puesto; que el gobernador constitucional designado por elección directa, por ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese cargo; que los diputados y senadores electos al Congreso de la Unión no podrían ser reelectos para el periodo inmediato, al igual que los diputados de las legislaturas locales y los presidentes municipales, los síndicos y los regidores de los ayuntamientos. Uno de los principales argumentos enarbolados por los reformistas era que la reelección inmediata propiciaba el continuismo y que desde los principios de la vida independiente, la no-reelección era una tendencia nacional y representaba un anhelo de libertad.<sup>10</sup>

Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, el argumento presentado por los congresistas es falso, ya que en el siglo XIX la disposición de no-reelección sólo estuvo presente en las constituciones de Cádiz y de Apatzingán para el caso de los diputados, y en la reforma de 1878 para el caso de presidente de la república. Al referirse al Constituyente de 1917, Jeffrey Weldon señala que

[...] el asunto de la no-reelección de diputados federales y senadores no se debatió nunca en la Convención de Querétaro. No cabía duda acerca de que la reelección irestricta, que había sido la norma en México desde la Constitución de 1824, seguiría aplicándose para el Congreso federal después de 1917.<sup>11</sup>

John Carey apunta que en México, a diferencia de otros países como Costa Rica o Filipinas, el establecimiento de la no-reelección legislativa no se originó por la insurgencia, sino desde la cúpula de las élites políticas que pretendían construir un partido nacional más fuerte. Dicha medida, según el autor, no fue objeto de largas discusiones o debates, sino más bien una medida interna de carácter político del en-

<sup>10</sup> Para mejor referencia sobre la reforma de 1933 véase Jeffrey A. Weldon, "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933", en: F. Dworak..., *op. cit.*, pp. 33-53.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 34.

tonces Partido Nacional Revolucionario (PNR).<sup>12</sup> En este sentido, la no-reelección consecutiva sirvió al partido en el poder como una estrategia para influir en la nominación de los candidatos a diputados y senadores, ya que la rotación forzosa de los legisladores abrió espacios políticos y gubernamentales para aquellos que deseaban cooperar; el partido y el gobierno premiaban así la lealtad de sus legisladores.<sup>13</sup>

De igual forma, Weldon apunta que estas reformas contribuyeron a la centralización de poderes en torno al liderazgo del partido, en ese entonces del llamado jefe máximo Plutarco Elías Calles, y debilitaron a los partidos y a las maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, lo que originó el fortalecimiento del presidencialismo en la política mexicana: la supremacía del Ejecutivo federal, como cabeza del partido, sobre el Congreso.<sup>14</sup>

Así, la reforma de 1933 dio paso a una presidencia autoritaria y los legisladores quedaron subordinados a los propósitos del Ejecutivo. Éstos prefirieron rendir cuentas al partido, quien a partir de ahora tenía la capacidad de determinar su futuro político, rompiéndose la conexión con los intereses del electorado. Por esta razón algunos estudiosos del tema argumentan que el Poder Legislativo dejó de funcionar como contrapeso del Ejecutivo.<sup>15</sup>

### Las propuestas de modificación a la no-reelección consecutiva

Después de la reforma de 1933, el tema de la reelección legislativa se mantuvo ausente de los discursos públicos y políticos hasta que en 1964 el diputado Vicente Lombardo Toledano, del Partido Popular Socialista (PPS), presenta una iniciativa con el objeto de reformar al artículo 59 de la Constitución para permitir que los di-

<sup>12</sup> John M. Carey, *Límites a la reelección y representación legislativa*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006, p. 25.

<sup>13</sup> Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

<sup>14</sup> Weldon, "El Congreso ...", *op. cit.*

<sup>15</sup> Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

putados pudieran ser reelectos. Dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados, y posteriormente desechada por el Senado. Los argumentos y consideraciones presentados por el PPS para reformar y adicionar el artículo 59 constitucional, exponen de manera clara el debate que se venía generando en torno al tema de la reelección legislativa y que se había mantenido ausente por mucho tiempo, así como la urgente necesidad de retomarlo. Entre ellos es pertinente anotar que la iniciativa menciona la necesidad de que la labor parlamentaria, para ser eficaz, requiere capacidad y experiencia de sus miembros; que los legisladores sean funcionarios sumamente calificados para poder exponer y defender los intereses de sus representados.<sup>16</sup>

A raíz de que por primera vez en la historia moderna ningún partido político contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el tema del fortalecimiento del Legislativo frente al hegemónico Ejecutivo cobró mayor vigencia. Como ya se apuntó, uno de los temas que desde ese entonces ha estado cada vez más vigente en la mesa de discusión ha sido la eliminación de la no-reelección inmediata para los diputados y senadores.

Así, desde la LVII Legislatura a la fecha, en la Cámara de Diputados se han presentado 18 iniciativas para modificar el artículo 59 constitucional: dos en la LVII, seis en la LVIII, ocho en la LIX, y en lo que va de la LX Legislatura se han presentado dos iniciativas. De éstas, 10 han sido propuestas de diputados integrantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cinco por diputados de la fracción parlamentaria de Acción Nacional, una por un diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), una por el Congreso del Estado de Chihuahua y una por el Congreso del Estado de Jalisco (Cuadro 1).

<sup>16</sup> La versión completa de la iniciativa puede consultarse en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa...*, *op. cit.*; para consultar con mayor detalle el debate entre los distintos actores políticos ocurridos alrededor de la iniciativa de 1964, véase Maité Cariaga, "El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965", en: Dworak, *El legislador a examen...*, *op. cit.*, pp. 54-97.

De igual forma, en la Cámara de Senadores se han presentado iniciativas con el mismo fin, una por Adolfo Aguilar Zinser en 1999 durante la LVII Legislatura, otra por Jorge Zermeño, Juan José Rodríguez Prats y Javier Corral en 2003 también en la LVIII Legislatura; y una más por Silvia Hernández Enríquez en 2005 durante la LIX Legislatura.<sup>17</sup>

Recientemente, y conforme a las propuestas realizadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, cuatro partidos políticos de los ocho con representación en el Congreso: Partido Acción Nacional (PAN), Convergencia, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza, incluyeron el tema de la reelección inmediata de los legisladores dentro del capítulo "Régimen de Estado y de Gobierno". Acción Nacional plantea "Posibilitar la reelección inmediata de legisladores, y acotada a un determinado número de periodos, como un mecanismo de evaluación ciudadana y de profesionalización parlamentaria".<sup>18</sup>

Convergencia en su documento propone

Permitir la reelección inmediata legislativa, federal y estatal, y de las presidencias municipales, para fortalecer la relación de los representantes populares con sus representados y de las autoridades locales con su comunidad, reformando los artículos constitucionales 59 y 115, respectivamente.<sup>19</sup>

El Partido Verde Ecologista de México considera necesario "reincorporar la reelección legislativa inmediata de los senadores, diputados federales y locales como un paso fundamental para avanzar hacia la consolidación de la democracia representativa".<sup>20</sup>

Por último, el Partido Nueva Alianza considera "establecer la reelección consecutiva de legisladores federales y de presidentes municipales y miembros de cabildos, como mecanis-

<sup>17</sup> Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

<sup>18</sup> Propuesta del Partido Acción Nacional para la Reforma del Estado, en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

<sup>19</sup> Propuesta del Partido Convergencia para la Reforma del Estado, en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

<sup>20</sup> Propuesta del Partido Verde Ecologista de México para la Reforma del Estado, en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Cuadro 1  
Iniciativas presentadas para modificar el artículo 59 constitucional,  
LVII-LX Legislaturas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Partido político</i>	<i>Legislatura</i>
29/10/1998	Dip. Julio Castellón Valdéz	PRI	LVII
01/06/2000	Dip. Miguel Quirós Pérez	PRI	LVII
27/03/2001	Dip. Amador Rodríguez Lozano	PRI	LVIII
30/05/2001	Congreso de Chihuahua		LVIII
21/11/01	Dip. José Francisco Yunes Zorrilla	PRI	LVIII
20/03/2002	Dip. Felipe Calderón Hinojosa	PAN	LVIII
03/04/2003	Dip. Omar Fayad Meneses	PRI	LVIII
25/06/2003	Dip. Augusto Sotelo Rosas	PRD	LVIII
04/02/2004	Dip. Germán Martínez Cázares	PAN	LIX
13/04/2004	Dip. Heliodoro Díaz Escárrega	PRI	LIX
29/04/2004	Dip. Fidel Rene Meza Cabrera	PRI	LIX
30/06/2004	Dip. Heliodoro Díaz Escárrega y Dip. Fidel René Meza Cabrera	PRI	LIX
07/07/2004	Congreso de Jalisco		LIX
23/11/2004	Dip. Hugo Rodríguez Díaz	PRI	LIX
12/04/2005	Dip. Salvador Márquez Lozornio	PAN	LIX
24/11/2005	Dip. Sheyla Fabiola Aragón Cortés	PAN	LIX
15/03/2007	Dip. José Murat Casab Dip. José Rosas Aispuro Torres	PRI	LX
25/04/2007	Dip. Rogelio Carvajal Tejada	PAN	LX

Fuente: Gaceta Parlamentaria.

mo de evaluación ciudadana y de profesionalización.”<sup>21</sup>

Aunque hay una coincidencia entre estas fuerzas políticas en sus propuestas para la Reforma del Estado para impulsar la reelección inmediata de legisladores, no sería suficiente para modificar el artículo 59 varias veces comentado, ya que al tratarse de una modificación a la Constitución, en principio se requiere del voto de las tres cuartas partes de los legisladores, tanto en la Cámara de Diputados como

en la de Senadores, y posteriormente la aprobación de al menos 16 de los congresos de los estados.

Sin embargo, aunque los partidos de la Revolución Democrática y el Revolucionario Institucional no precisan ni establecen en sus respectivas propuestas para la Reforma del Estado en ninguno de sus capítulos y apartados, planteamiento y postura alguna sobre el tema de la reelección de manera general o para el caso particular, sobre el de la reelección legislativa, legisladores integrantes de estos partidos han planteado y propuesto en el Congreso de la Unión iniciativas para la modificación al artículo

<sup>21</sup> Propuesta del Partido Nueva Alianza para la Reforma del Estado, en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

lo 59 de la Constitución, como puede apreciarse en el Cuadro 1.

### Argumentos a favor y en contra de la reelección legislativa consecutiva

Aunque las reformas constitucionales de 1933 son recordadas porque prohibieron la reelección del presidente de la república, para algunos especialistas son estas reformas las que ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo y el debilitamiento del Legislativo, ya que con la prohibición a la reelección consecutiva los legisladores federales ya no tenían incentivos para atender y responder ante los intereses de sus verdaderos representados, los cuales no eran los votantes sino los jefes locales.<sup>22</sup>

En este sentido, Daniel Cosío Villegas argumenta que este cambio de preferencias de los diputados, al pasar de los representados al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido político, es el punto clave para entender la subordinación del Congreso ante el Ejecutivo.<sup>23</sup>

El debate a favor y en contra de reinstaurar la posibilidad de elección consecutiva de legisladores federales ha llenado muchas páginas y ha sido ampliamente analizado tanto en foros de discusión, en el Congreso, como en mesas en donde con profundidad se han examinado diferentes aspectos de la Reforma del Estado.

Al igual que las posiciones que impulsan el cambio al 59 constitucional, los argumentos no

reeleccionarios también tienen peso y fundamento en el debate: el hecho de prohibir una sucesión indefinida tiene el propósito de atajar la tiranía en el poder; la profesionalización en la carrera parlamentaria es un mito, ya que la experiencia empírica muestra que las personas que han sido reelectas de forma discontinua en diferentes legislaturas descuidan a su electorado, y son contados los que acumulan experiencia y profesionalismo; las personas que se enquistan de forma prolongada en el poder son susceptibles de caer en irresponsabilidad, soborno, peculado, extorsión, tráfico de influencias y abuso de información privilegiada. Esto suscitaría una desestabilización del sistema político, ya que el poder estaría en una exclusiva élite permanente y, sobre todo, la reelección inmediata socava el principio de igualdad de oportunidades, ya que al entrar en competencia electoral, el legislador en funciones tendría una serie de ventajas como ser más conocido, contar con más recursos y haber generado una clientela electoral estable.<sup>24</sup>

Dentro de las más recientes convocatorias para analizar la Reforma del Estado, podemos mencionar a la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo en el 2000 y en donde se recibieron alrededor de 180 ponencias de destacados funcionarios, académicos y especialistas. Uno de los temas abordados fue el de la reelección de los legisladores. En las conclusiones y propuestas de la Comisión se advierte que a pesar de que la reelección provoca inquietud —ya que es un tema que la opinión pública y parte de la clase política asocian al movimiento revolucionario de 1910—, esta prohibición ha limitado la capacidad del Legislativo para influir en la orientación política del país y ha originado la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.<sup>25</sup>

Entre los argumentos a favor se consideró que la reelección consecutiva fomentaría una mayor calidad del trabajo legislativo, la profesionalización de los legisladores, habría una ma-

<sup>22</sup> Jeffrey A. Weldon, "El Congreso...", *op. cit.*, p. 40

<sup>23</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1978, pp. 29-30, citado por Jeffrey A. Weldon, *Ibid.*, p. 41. Para revisar la subordinación del Congreso al presidente véase estudios de Jeffrey Weldon, "El presidente como legislador, 1917-1934" en Pablo Piccato Rodríguez (comp.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997 y Jeffrey Weldon, "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: Su desempeño legislativo, 1934-1946", *Diálogo y debate*, México, 1997. En estos estudios Weldon demuestra que la no reelección, fue uno de los factores importantes para fomentar la disciplina partidaria y la sumisión del Legislativo al Ejecutivo. Antes de la no reelección el Legislativo aprobó en promedio 43.7% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, pero después de 1934 el Legislativo aprobó más de 95%.

<sup>24</sup> Enrique López Sanavía, "Reelección legislativa...", *op. cit.*

<sup>25</sup> Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios*



yor experiencia parlamentaria y se propiciaría la rendición de cuentas a los ciudadanos, además de que se haría posible una verdadera separación de poderes. Por otro lado, entre las posiciones en contra se mencionaron:

[...] el enquistamiento en los cargos, el empeño de permanecer en una posición de poder político, la posibilidad de promover tendencias oligárquicas de los partidos políticos y el abuso de prácticas clientelares.

Un argumento adicional es que la rotación en los cargos permite reflejar la dinámica social. La propuesta que se establece en las conclusiones de la Comisión es la de permitir la reelección continua de los legisladores pero limitada, hasta por un determinado número de periodos constitucionales.<sup>26</sup>

Emma Campos argumenta que la no reelección consecutiva genera dos problemas que afectan el correcto funcionamiento del Congreso:

i) evita la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas, y ii) impide el desarrollo de una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los legisladores y su electorado.<sup>27</sup>

Respecto a la acumulación de experiencia de los legisladores, John Hibbing menciona que los cargos ocupados en las comisiones o subcomisiones en las cámaras permite la especialización en temas que en éstas se analizan, tanto en la discusión como en la presentación y aprobación de iniciativas.<sup>28</sup> En este sentido, la investigación de Emma Campos señala que la experiencia de los legisladores es muy escasa y que la no reelección ha imposibilitado la profesionalización. Esta especialista concluye que restablecer el principio de la reelección inme-

diata posibilitaría que los legisladores fueran más experimentados y con ello más profesionales y especializados en crear leyes, analizar iniciativas y vigilar el ejercicio de la administración pública.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, la reelección permitiría un mayor acercamiento con el electorado, ya que por las razones descritas antes, el estado actual del artículo 59 constitucional ha llevado a los diputados a desentenderse de su electorado; difícilmente los legisladores regresan a su distrito a rendir cuentas o a dar explicación de su trabajo.

En la argumentación a favor del cambio constitucional y en concordancia con lo anterior, Heidi Sada menciona que la reelección continua de legisladores permite la profesionalización, y que la experiencia acumulada por el desarrollo de una carrera legislativa disminuiría costos de dictaminación y se facilitaría el seguimiento de las iniciativas; conllevaría a una relación más estrecha entre el legislador y su electorado, lo que repercutiría en un sistema de rendición de cuentas y de desarrollo democrático; además que al reelegir a los legisladores también continuaría su equipo de trabajo, lo que multiplicaría la experiencia acumulada.<sup>29</sup>

Como se advierte en las conclusiones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, es importante resaltar que para evitar consideraciones negativas que podría traer la reelección consecutiva, algunas propuestas realizadas por diversos especialistas establecen considerar límites a la reelección inmediata. Miguel Carbonell, con la finalidad de evitar el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos, apunta la idea de no permanecer como legislador en una misma Cámara más de doce años. Es decir, con el periodo actual de encargo de tres años para los diputados y seis años para los senadores, un diputado pudiera ser reelecto hasta en tres ocasiones y un senador hasta en una. Asimismo, propone que los legisladores electos por la vía plurinominal, luego de ser electos dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo

*para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, pp. 143-144.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> Campos, "Un congreso...", *op. cit.*, p. 98.

<sup>28</sup> John R. Hibbing, "Contours of the Modern Congressional Career", *American Political Science Review*, 1991, pp. 406-413, citado por Campos, "Un congreso...", *op. cit.*, p. 99.

<sup>29</sup> Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

por el principio de mayoría relativa para su tercer y cuarto encargos.<sup>30</sup>

## Comentarios finales

Como se analizó en este artículo, la prohibición de la reelección continua de los legisladores federales en 1933 estuvo asociada al fortalecimiento del recientemente creado Partido Nacional Revolucionario, a centralizar el poder político en su Comité Ejecutivo y en quien era el líder natural de ese partido, y no con el principio del movimiento revolucionario de 1910. Alonso Lujambio lo resume así:

La no-reelección legislativa no es una demanda “revolucionaria”, ni tiene nada que ver con el lema maderista “Sufragio Efectivo, No Reelección”, pues Madero no tenía en mente a los parlamentarios, sino a los presidentes. Qué lástima que el gran demócrata no dijo: “Sufragio Efectivo, No Reelección Presidencial”, pues dicho así nos hubiera evitado un mar de tonterías.<sup>31</sup>

El cambio en el artículo 59 constitucional, que prohibió la reelección inmediata, originó el presidencialismo mexicano, el fortalecimiento de un partido hegemónico que se mantuvo en el poder por 70 años y el debilitamiento y desequilibrio del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, como lo señala la evidencia empírica de diversos estudios aquí señalados.

Ingrid Sada apunta que la razón principal que llevó a la modificación constitucional de 1933 ya no es aplicable ahora que hemos transitado de un régimen de partido hegemónico a uno de gobierno dividido y a un sistema democrático en donde es necesario continuar fortaleciendo a las instituciones.

El tema, sin embargo, es controvertido, y a pesar de que la mayoría de los estudios realizados sugiere un cambio para permitir la reelección, al estar posicionado –falsamente– como uno de los principios máximos de la Revolución Mexicana, encuentra detractores tanto en el ánimo colectivo como en la clase política. Quizá el intento de modificar la Constitución que más avanzó fue el de 1964 con la iniciativa de Lombardo Toledano, que fue aprobada en la Cámara baja, pero rechazada por el Senado.

Discutido ampliamente en diversas mesas y foros, el tema aún no encuentra consenso entre los distintos partidos políticos. Recientemente, como resultado de la Ley para la Reforma del Estado, la reelección de los legisladores fue puesta de nuevo en el debate al ser una propuesta formal de cuatro de los ocho partidos políticos con representación en el Congreso; sin embargo, estos partidos no logran formar las tres cuartas partes de los legisladores para aprobar una reforma constitucional. Para que este cambio fuese posible sería necesario un acuerdo entre las tres fuerzas políticas mayoritarias en el país.

<sup>30</sup> Miguel Carbonell, “La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional”, en: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx) (fecha de consulta: 20 de julio de 2007).

<sup>31</sup> Alonso Lujambio, prólogo de Fernando F. Dworak, *El legislador...*, *op. cit.*, p. 21.