

## **LA REELECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS, UNA FORMA DE FORTALECER EL PODER LEGISLATIVO**

ARMANDO ROCHA LÓPEZ \*

La historia evolutiva de las teorías del ejercicio del poder y de la división de funciones, así como el surgimiento de los primeros órganos representativos que son antecedentes de la función legislativa que conocemos en la actualidad como órganos parlamentarios, nacen como fundamento del equilibrio entre los intereses del individuo y los de la voluntad general, tendientes a restringir la acción del Estado a través del equilibrio de poderes con la teoría de la división de poderes.

En nuestro sistema político mexicano contemplamos un sistema democrático, en el que el sufragio universal es el punto de intersección entre el ideal más puro y la acción del ciudadano. Tal ejercicio es el derecho a votar, y es el reflejo de la voluntad de la sociedad en el nombramiento de sus representantes para el ejercicio de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, en el transcurso de nuestra historia se aprecia que la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión dependió más de la voluntad del Ejecutivo que de cuestiones político-sociales inherentes a la actividad parlamentaria, que hoy en día en la joven democracia, no tiene lugar.

---

\* Maestro en Derecho Constitucional. Académico de la Universidad Iberoamericana León

En el recorrido histórico del postulado de no-reelección desde los textos constitucionales que van desde el año de 1824 hasta 1917, no se contemplaron restricciones para la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo.

En el año de 1929, a partir del asesinato de Álvaro Obregón y el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (actualmente Partido Revolucionario Institucional), se lleva a cabo la celebración de la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario de Aguascalientes del año de 1932, y se aprueba la incorporación del postulado revolucionario de la no-reelección para el mismo cargo de elección popular en el periodo inmediato, argumentando que desde la vida independiente de nuestra Nación, el principio de no reelección es una tendencia nacional que representa el anhelo de libertad, ya que la tesis contraria se había traducido en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder. Se mencionan, como hechos conocidos y a manera de ejemplo, la tiranía y el continuismo de Antonio López de Santana, así como el de Porfirio Díaz<sup>1</sup>. Con estos argumentos, en el año 1933, se modificaron, en el ámbito federal, los artículos 83 y 59 constitucionales, como hoy aparecen en la Constitución.

En el artículo 83 se establece la prohibición de la reelección del Presidente mediata o inmediata, ya sea electo popularmente, o con el carácter de interino, sustituto o provisional. Ahora bien, respecto al artículo 59, se señala que los senadores y diputados del Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, y que únicamente pueden ser electos para el periodo inmediato

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *Reelección Inmediata de Legisladores*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2000 pp 4-6.

con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, es decir, que hubieren sido suplentes.

El postulado de no-reelección en la citada Convención del Partido Nacional Revolucionario buscó superar el caudillismo y fortalecer el régimen presidencial. Una vez extendido tal principio al Poder Legislativo, que entró en vigencia en el año de 1934, tuvo como objetivo renovar de un solo golpe el Congreso y deshacerse de los legisladores que no le eran afines, para así fortalecer, de una vez por todas, el poder presidencial y estar ante un verdadero presidencialismo.

En opinión de Alonso Lujambio, la modificación se debió y justificó para fortalecer al Poder Ejecutivo y consolidar el Presidencialismo, y a partir de la legislatura XXXVII (1937-1940), quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajustaran su conducta congresional a la voluntad del Ejecutivo, reconociendo al Presidente de la República como el líder de su partido, mientras los diputados entendieran que la disciplina daba frutos políticos, y que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales o de los electores, sino del candidato del presidente o candidato presidencial en turno.<sup>2</sup>

Del análisis histórico de esta modificación se dan dos intentos relativamente trascendentales para modificar el citado precepto legal para que se pudieran reelegir los diputados y senadores.

---

<sup>2</sup> Lujambio, Alfonso, *Federalismo y Congreso en el cambio Político de México*, U.N.A.M., México, 1996, p. 174.

El primer intento fue en el año de 1964, cuando el entonces diputado y líder la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista, el señor Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa que argumentaba que el principio de no-reelección había tenido como objetivo fundamental impedir la continuación del Presidente de la República, mas no el de los miembros del Congreso Nacional, y consideraba que si se aprobaba la reelección inmediata los representantes del pueblo y de los estados realizarían mejor su función si adquirieran los conocimientos necesarios para cumplir su tarea legislativa y de vigilancia de la administración pública. Lombardo Toledano fundamenta que en otras partes del mundo en que existe la reelección de los representantes del poder legislativo, es ley y costumbre principalmente por dos motivos: el primero, porque sólo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales puede saber cuáles son los que merecen su confianza, y la segunda, porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia, y es incuestionable que los representantes del pueblo que cumplieron bien su tarea legislativa formaran los cuadros políticos profesionales que los partidos necesitan, ya que no es posible construir el futuro si no se conoce el pasado<sup>3</sup>.

La propuesta Lombardo Toledano de modificación constitucional y de introducción de la figura de Reelección Inmediata de los legisladores, después de ser analizada, logra la modificación de la reelección indefinida por la reelección a un periodo inmediato, por el pleno de la Cámara de Diputados en el año de 1965 y rechazada prácticamente por la Cámara de Senadores a fines del mismo año.

---

<sup>3</sup> Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*, México, 13 de octubre de 1964.

En el año de 1966, se presenta de nueva cuenta una propuesta, por parte del Partido Acción Nacional, para reestablecer la reelección en el periodo inmediato para los diputados y senadores. Esta propuesta no entra de forma alguna para su discusión, análisis, y en su caso aprobación, sino hasta las propuestas presentadas que fueron leídas en tribuna y turnadas a las comisiones respectivas en el año de 1998.

El tema de la reelección inmediata de los diputados y senadores en México es actualmente una realidad derivada de la voluntad de los ciudadanos, y para éstos últimos es común que los nombres de los candidatos de cualquiera de los partidos políticos actuales, sean conocidos por haber contendido para algún cargo de elección popular. Además, con esta figura se obligaría a los candidatos que fueran diputados o senadores en funciones a que rindieran cuenta a la ciudadanía de su actuación y participación en su función de representantes populares. Con el ánimo de justificar su intención de reelegirse, ya que no es posible que verificando las listas de los diputados entrantes, tanto locales como federales, y de los senadores, se aprecie el intercambio de varios nombres de diputados salientes, y lo que es más, familiares de los dirigentes de los partidos, con tal de continuar en el ejercicio del poder.

Las distintas propuestas de reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión son diferentes a la reelección del Presidente de la República, gobernadores y presidentes municipales, ya que por la naturaleza del órgano legislativo y los elementos positivos, se traducen en un significativo

beneficio para el mantenimiento de un sano equilibrio de los poderes, pues las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo son muy distintas, aunque coinciden las de cogobernar y su elección popular.

En la mayoría de los países democráticos se contempla la figura de la reelección inmediata de los legisladores, y de una lista de los países democráticos en el continente Americano y Europeo, únicamente en Costa Rica y México no se permite la reelección inmediata<sup>4</sup>; sin embargo, actualmente no hay impedimento legal para que un ciudadano que haya tenido un cargo de elección popular perteneciente al poder legislativo pueda ser electo para otro órgano formalmente legislativo distinto al que hubiera pertenecido, y mismo que puede ser en el periodo inmediato.

La no-reelección ha significado un obstáculo para la profesionalización de los diputados, que son parte de la historia del partido único en el ejercicio real de poder, lo que en las actuales legislaturas contribuye a debilitar las tareas legislativas y de control del Congreso. Los parlamentos son los guardianes de la institución, al no contar con legisladores profesionales y no tener garantizada una carrera parlamentaria, carecen de incentivo para especializarse en sus tareas. En el caso particular de los diputados, tres años es muy poco tiempo para aprender y capitalizarse políticamente en el aprendizaje. Además, al no poder reelegirse se

---

4 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS de la H. Cámara de Diputados. Publicación Mensual "Quórum" . 2ª Epoca Año V No. 38, México 1996, p. .

pierde la obligación moral de regresar a su distrito en el cual fueron electos para rendir cuentas de su ejercicio en el cargo.

Alonso Lujambio considera que si un diputado ha logrado reelegirse en dos o tres ocasiones, acumula experiencia y conoce de la materia, especializándose en algunos campos, produciendo legislación de calidad. Además, los legisladores profesionales se relacionan con miembros de otros partidos, con los que logran una relación más estrecha, al resultar acuerdos más rápidos, y evitan caer en las crisis políticas de gobernabilidad que se vivieron y siguen viviendo en el sexenio que está por concluir, al contrario de la forma actual de renovación de los miembros de las cámaras de diputados y senadores, que al renovarse íntegramente cada tres o seis años, parten de cero en sus relaciones personales interpartidarias, haciendo difícil la tarea legislativa, como sucedió incluso para rendir el último informe de gobierno.<sup>5</sup>

Emma Campos, en su ensayo sobre el tema de “La perversidad de la no-reelección de los legisladores del PRI de 1934 a 1997” considera que la experiencia de los legisladores mexicanos es escasísima, que únicamente el 16 % de ellos se han reelecto en el ámbito federal, ya sea que hayan pertenecido a la Cámara de Diputados o bien a la de Senadores, concluyendo que los diputados y senadores de dicho instituto político, no pudieron en su momento desarrollar una carrera parlamentaria formal, y por lo tanto no acumularon experiencia como legisladores profesionales. En la actualidad, con la apertura democrática real, a los

---

<sup>5</sup> Lujambio, *ibid.*, p. 174-177.

diputados que se han reelegido en las diversas fuerzas políticas en esta legislatura entrante, no se les puede considerar profesionales, puesto que la mayoría ha ejercido el cargo solamente en dos ocasiones, y si se añade que no se han reelecto inmediatamente, se pierde la continuidad de la función legislativa, por lo que si se busca realmente fortalecer el Poder Legislativo, lo primero que se debe hacer es profesionalizar a sus miembros, destrabando y aprobando las diversas iniciativas sobre la modificación al artículo 59 de la Constitución, en la que se elimine el principio de no-reelección inmediata.<sup>6</sup>

Giovanni Sartori clasifica a los políticos en no profesionales, semi-profesionales y profesionales<sup>7</sup>, y nos dice que actualmente la mayoría de los políticos son semi-profesionales, ya que si un parlamento es elegido consecutivamente durante tres o cuatro legislaturas se transforma en un político profesional de facto. Sartori, al emitir su opinión sobre la reelección de los diputados en una visita que realizó a nuestra Cámara de Diputados Federal en el año de 1966, manifestó que era curioso que no se hubiere incorporado la reelección en los diputados en México, y que era un caso raro en el mundo, ya que en los países importantes no era así, existiendo en esos países una lucha porque haya reelección, para no transformar al Congreso en un simple Parlamento de tránsito.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 27-34.

<sup>7</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS de la H. Cámara de Diputados. Publicación Mensual "Quórum". 2ª Epoca Año V No. 44, México 1996, p. 95.

Los cambios que se han manifestado en la composición política del país nos obliga, entre otras acciones, a revisar y replantear la división de poderes, por lo que es necesario crear un verdadero equilibrio en el ejercicio de las funciones del Estado, con la finalidad de asegurar el ejercicio responsable del Gobierno y garantizar la gobernabilidad y eficacia de nuestro régimen jurídico-político.

La teoría de la división de poderes, planteada como una forma de equilibrio del Estado, impide a cualquiera de ellos ser dominante sobre los demás; sin embargo, en la práctica de nuestro sistema político mexicano se ha concebido a los miembros del Congreso como el aval de las pretensiones del Ejecutivo, ya que las iniciativas que se consolidan en leyes, reformas o adiciones, vienen en su mayoría todavía del Presidente, a pesar de la alternancia actual del poder. Y, ¿qué decir de las facultades de control y vigilancia que tiene el Legislativo sobre el Ejecutivo?, las que deberían de ser un verdadero ejercicio profesional de dicha atribución que se explota más como amenaza, cuando se advierte entablar Juicio Político en contra de servidores públicos determinados.

Para contar con un Poder Legislativo que cumpla con sus funciones de análisis, deliberación y discusión en torno a los grandes problemas que afectan o amenazan a la población, es necesario madurar y profesionalizar a nuestros legisladores, así como promover la instauración de la reelección, ya que no es suficiente el profesionalizar y crear el servicio civil de carrera del personal de apoyo del órgano parlamentario, cuando nuestros legisladores en un número considerable desconocen la función esencial de ser legislador, concluyendo que

realmente los líderes de los grupos parlamentarios, o de sus candidatos, y porqué no de sus ex candidatos, son los que de manera general manifiestan y convencen a los demás diputados que conforman el grupo político que encabezan, el sentido de actuar y votar, y que ha funcionado de manera ficticia al régimen de asamblea en provecho del partido.

El principio de no reelección en la nueva conformación del Poder Legislativo no tiene ya razón de ser, puesto que tal limitación para los diputados y senadores no garantiza realmente se evite que los hombres y mujeres de los grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración pública, no se perpetúen en determinados cargos y aprovechen de manera exclusiva los intereses unilaterales de una facción o de una camarilla, ya que lo único que pasa es que se vuelven mercenarios de los cargos de elección, y sobre todo de los de representación proporcional, brincando de diputados federales a diputados locales, o bien a senadores, o de éstos a diputados ya sean locales o federales, dándose una reelección en otras cámaras o niveles de gobierno. Considero que esto impide dar continuidad a proyectos legislativos que, terminado el periodo de la legislatura quedan como lo mismo: “proyectos”, por lo que se debe garantizar no únicamente la reelección de los miembros del Congreso, sino que también instaurar una serie de normas que obliguen a que sus miembros deban cumplir con su participación en las decisiones colectivas.