

¡SUFRAGIO EFECTIVO! ¿NO REELECCIÓN?

Citlallin Batilde de DIOS CALLES*

SUMARIO: I. *El sufragio en México*. II. *El principio de no reelección*. III. *Bibliografía*.

I. EL SUFRAGIO EN MÉXICO

El diccionario lo define: “voto; parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a la decisión de un punto o elección de un sujeto; y el que se da sin fundarlo, diciendo simplemente un sí o no, o por medio de papeletas, bolas, etcétera”.¹

Pero ¿cuándo surge el sufragio en México? Los antecedentes prehispánicos nos revelan que la política del pueblo azteca era de carácter teocrático, por consiguiente el poder de los soberanos fue distinto en los diversos periodos de la dominación azteca. Las tribus sometidas aunque permanecían separadas geográfica y políticamente, cada población tenía su propio jefe.

En la obra *Historia general de las cosas de la Nueva España*, Bernardino de Sahagún describe que:

cuando moría el señor o rey, para elegir otro, juntábanse los senadores que llamaban *tecutlatoque*, y que también los viejos del pueblo que llamaban *achcacauhtin*; y también los capitanes, soldados viejos de la guerra, que llamaban *yaotecuinaque*, y otros capitanes que también eran principales en las cosas de la guerra y también los sátrapas que llamaban *tlenamacazque* o *papanaque*. Todos estos se juntaban en las casas reales y allí deliberaban y determinaban quien había de ser señor y escogían uno de los más nobles de la línea de los señores antepasados que fuese hombre valiente, ejercitado en las cosas de la guerra, osado y animoso, y que no supiese beber vino, que fuese

* Coordinadora general de asesoría del Instituto Federal Electoral en Tabasco.

¹ *Diccionario Hispano Americano*, t. XX, p. 727.

prudente y sabio, educado en el *calmecac* y recatado, animoso y amoroso, y cuando todos los mas, concurrían en uno, luego le nombraban por señor. No se hacía esta elección por escrutinio o por votos, sino que todos juntos, con- firiendo los unos con los otros, venían a concentrarse en uno.

Por otra parte, Mario Moya Palencia, en su libro *La reforma electoral*, editado en 1964, señala que

el *tlatocan* era un consejo formado por doce señores escogidos por el monarca, entre los principales miembros de la nobleza, propuestos por los de su clase y cuya finalidad era eminentemente política, pues tenían el carácter de consejeros del soberano en la toma de decisiones gubernamentales. Cuatro de los más viejos y sabios integrantes del *tlatocan* ejercían las funciones de electores pues estaban facultados para elegir al nuevo gobernante, de entre los parientes más cercanos al Emperador, considerando su valor y habilidad militares demostrados en las batallas, es decir, se trataba de una monarquía hereditaria, en la que los cuatro electores del Consejo determinaban quien sucedía al rey.

Durante la Colonia, la Corona española fue la encargada de designar a los virreyes que gobernaron estas tierras, y no fue sino hasta 1810, cuando se expresó por primera vez el sufragio de hecho, y en forma de plebiscito cuando en los campos de Celaya, cerca de cincuenta mil hombres eligieron a don Miguel Hidalgo y Costilla como capitán general del ejército insurgente y primer jefe de gobierno. Tres años después el sufragio fue ejercido en Chilpancingo, en septiembre de 1813 para instalar el Primer Congreso Constituyente de la nación en armas, en donde se designó a don José María Morelos y Pavón como “Generalísimo” en quien se depositó el ramo ejecutivo de la administración pública.

En las legislaciones electorales de la primera mitad del siglo XIX se instituyó el voto indirecto en segundo grado, el cual consiste en que prácticamente se realizaban dos elecciones pues el procedimiento era el siguiente: en las elecciones primarias, los ciudadanos emitían su sufragio en juntas de parroquia o municipales para elegir, con voto público y echando suertes en caso de empate, por mayoría simple a un elector de partido o de distrito, a fin de que se trasladara a la cabecera del lugar y participara en las reuniones electorales secundarias, en las que se elegían por mayoría absoluta de votos y segunda vuelta en caso de empate y voto secreto, a uno de ellos para que éste los representara ante las juntas elec-

torales de provincia. Este nuevo elector viajaba a la capital de la provincia en cuestión, provisto con las cartas credenciales que lo acreditaran como tal, a fin de elegir en una nueva votación terciaria y conforme al mismo procedimiento, de entre sus iguales, al diputado que representaría a la provincia ante el organismo parlamentario respectivo.

En 1857, en la etapa de la Reforma, se aprobó la elección indirecta en primer grado, sosteniéndose los procedimientos electorales de las juntas primarias o municipales, así como los de las secundarias o distritales, suprimiéndose las terciarias, con salvedad que los ciudadanos de las juntas electorales primarias o municipales, empezaron a ejercer el voto semisecreto, para nombrar a los electores de distrito, quienes a su vez por escrutinio secreto y a mayoría absoluta, con segunda vuelta a mayoría relativa e intervención de la suerte en caso de empate, elegían a los diputados. A partir de 1874, bajo el mismo procedimiento se eligieron a los senadores, y fueron esos mismos electores los que por primera vez en nuestra historia comenzaron a elegir por voto indirecto y secreto al presidente de la República, al presidente de la Corte Suprema de Justicia y a los ministros de la misma.

Este sistema electoral se mantuvo hasta que fue aprobada la Ley Electoral de 1910 a iniciativa del presidente Madero, legislación en la que el voto continuó siendo indirecto en primer grado, pero se volvió secreto desde la elección primaria. En 1912 se establece por primera vez en nuestro país el voto directo para la elección de diputados y senadores, quedando indirecto para elegir al presidente de la República, así como al presidente de la Suprema Corte de Justicia y a sus ministros.

En 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la elección directa para los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y por primera vez la de presidente de la República, modificándose el sistema para la designación de los ministros de la Suprema Corte. La ley electoral de ese año instituyó el voto secreto, y a partir de entonces todas las legislaciones electorales han conservado como características del voto que sea directo y secreto.

En 1925, Tomás Garrido Canabal envía una iniciativa de Ley Electoral Estatal mediante la cual se otorgó el derecho al sufragio a la mujer, y con este hecho el estado de Tabasco se adelantó 28 años al panorama nacional, pues no es sino hasta 1953, en que se incluyó este derecho en la legislación electoral nacional, bajo el régimen de Adolfo Ruiz Cortines.

Cabe mencionar que la legislación tabasqueña no era contraria a la Constitución General de la República, toda vez que la mujer tabasqueña podía únicamente votar y ser votada para los cargos estatales y municipales, así como para desempeñar funciones concejales.

Con este hecho, desde 1953 se adicionaron a las características del sufragio, la de ser universal, con la reforma constitucional de 1977 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales le agregó la de ser libre, mientras que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, además de señalar que el voto es universal, libre, secreto y directo, le aumentó las características de personal e intransferible.

II. EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN

Universalmente, los estudios del derecho discuten si el principio de la no reelección fomenta o atenta contra la democracia. Este principio jurídico-político constituye la base fundamental del sistema político mexicano, derivándose la estabilidad política que el país ha disfrutado.

Según se desprende del análisis de las obras de los autores constitucionales posrevolucionarios, la doctrina mexicana es por esencia antirreeleccionista. Jorge Carpizo en su ensayo “El principio de no reelección”² cita algunos de los autores que comparten este criterio, tales como Daniel Moreno, quien afirma que “ha sido un auxiliar para lograr nuestra incipiente evolución democrática”; Ulises Schmill sostiene que “ese principio garantiza el carácter republicano del gobierno al exigir la renovación periódica del Ejecutivo Federal”; Ignacio Burgoa escribe que “la vida misma del pueblo mexicano nos enseña que la reelección presidencial indefinida, conduce sin ninguna duda, al establecimiento de la dictadura”; Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero indican que “esa idea antirreeleccionista se encuentra viva en la conciencia del pueblo mexicano por la huella que dejó el gobierno de Díaz, que se convirtió en un régimen en manos de un grupo de privilegiados”; Enrique Serna opina que “el pueblo le tiene repugnancia a la reelección y que ese principio antirreeleccionista junto con la institución presidencial y la existencia de un partido predominante, son las bases del actual sistema político mexicano”;

2 En la obra *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. El principio de no reelección*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1985.

para Enrique González Flores, el principio de no reelección “no es antidemocrático porque es el propio pueblo el que a través del ejercicio de su soberanía se autolimita, legislando sobre la temporalidad del cargo del funcionario”.

Miguel de la Madrid señala que el principio en cuestión “se ha implantado precisamente para proteger los elementos democráticos de nuestra tradición histórica, por lo cual es imposible calificarlo de antidemocrático”.

Jorge Carpizo, por su parte, expresa:

En sí, el principio de no reelección no es antidemocrático; esta afirmación sola, se puede hacer respecto de un concepto ideal de democracia, ya que estos principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático.

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

Tena afirma que:

ese principio de no-reelección es en sí mismo democrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto, no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo. Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia.³

El pueblo mexicano ha vivido este principio a lo largo de su historia. Regímenes impopulares como los de Santa Anna y Porfirio Díaz, supie-

3 *Ibidem*.

ron del arraigo que este principio tiene en la conciencia popular. En el periodo posrevolucionario, cuando surge un caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo, como lo fue el general Álvaro Obregón, se confirma el principio antirreeleccionista; después de esa frustrada reelección que no llegó a consumarse, México creó y desarrolló las instituciones y reglas políticas que rigieron al sistema que hoy se encuentra en transición.

Por las evidencias históricas y políticas de nuestro país, que como sistema republicano implica la sustitución periódica de sus gobernantes, este principio ha demostrado ser una de las causas determinantes de la estabilidad política de México, de donde concluimos que la no reelección es un elemento fundamental e indispensable del actual sistema electoral mexicano.

Pero los estudiosos del derecho han analizado exclusivamente el principio de la no reelección por cuanto se refiere al titular del Poder Ejecutivo, bien sea federal o estatal, y tal vez se deba a que la no reelección absoluta se encuentra establecida en nuestra carta magna para el presidente de la República y en las Constituciones de los estados de la República para los gobernadores de los estados, quienes jamás podrán volver a ocupar esos cargos; en tanto que la no reelección relativa es aplicada a los diputados federales, senadores, diputados locales y regidores de las autoridades municipales, impedidos para reelegirse en el periodo inmediato, aunque después adquieran la capacidad para ser electos en los mismos cargos.

Los antecedentes jurídicos del principio de no reelección relativa plasmado en el artículo 59 de la Constitución Política vigente, se remontan hasta la Constitución de Cádiz emitida en 1812, ley fundamental que en su artículo 110 dispuso: “Los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación”.⁴

El artículo 29 del Reglamento para reunir el Congreso de Chilpancingo convocado por el generalísimo José María Morelos y Pavón, el 11 de septiembre de 1813, manifestó: “No podrá ningún representante durar más de cuatro años en su empleo, a no ser por reelección de su provincia, hecha como hasta ahora por parroquias”.⁵

4 *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Congreso de la Unión-Librería de Manuel Porrúa, t. VI, 1978.

5 *Ibidem*.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, es otro antecedente, pues su artículo 57 establece: “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”.⁶

Asimismo, el artículo 3o. del acta suscrita por el general José Antonio Echávarri y otros en Casa Mata, Veracruz, el 1o. de febrero de 1823, estipulaba:

Respecto a los señores diputados que conformaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegirlos primeros, y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.⁷

No existe en el proyecto de Venustiano Carranza, ni en la Constitución aprobada en 1917, antecedentes de la no-reelección relativa.⁸ Es hasta las reformas publicadas el 29 de abril de 1933, en las que se incorpora el texto vigente del artículo 59 constitucional, de acuerdo con la iniciativa presentada en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados en noviembre de 1932 por el comité ejecutivo nacional del entonces Partido Nacional Revolucionario hoy Partido Revolucionario Institucional, iniciativa que surgió de su convención nacional, celebrada en la ciudad de Aguascalientes en octubre de ese año. Las siete conclusiones de la ponencia del PNR son las siguientes:

1. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República (constitucional, interino provisional o sustituto) en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.
2. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo.
3. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:
 - a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

6 *Ibidem.*

7 *Ibidem.*

8 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985.

b) El gobernador interino, el provisional, o el ciudadano que por ministerio de ley o bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

4. Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de su puesto.

5. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

6. Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los consejos municipales o de las juntas de administración civil no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los antecedentes de la no reelección fueron recogidos íntegramente en las reformas institucionales de 1933; se legisló el principio de no reelección a todos los cargos de elección popular, en respuesta de la exhortación que hiciera el presidente Plutarco Elías Calles, en su último informe de gobierno (1928), donde se pronunciaba por un cambio de los “gobiernos de caudillos” al de “régimen de instituciones” y adelantándose a la idea de la no reelección absoluta del Poder Ejecutivo, se brindó él como el primero en poner el ejemplo.⁹

El general Manuel Pérez Treviño, líder nacional del PNR, al comentar la ponencia de su partido en la convención, explicó que la garantía del sufragio debe limitarse por el principio de no reelección. Quemar un derecho (el del sufragio) en aras de un principio (el de no reelección). Opinaba además que la reelección inmediata en el Congreso de la Unión, propicia el continuismo que defrauda la esperanza del pueblo.

En esa misma convención, Estrada Cajiga justificó la aplicación del principio antirreeleccionista a todos los funcionarios de los estados, municipios y del Congreso, porque si afecta al titular del Poder Ejecutivo, que es el funcionario de mayor jerarquía, debe extenderse a todos los funcionarios de jerarquía menor. Manuel Jasso sugirió que también se le prohibiera a los diputados federales pasar en el siguiente periodo a ser diputados locales y viceversa; Francisco Terminel propuso que se extendieran las limitaciones de reelección a los diputados locales y se impi-

⁹ *Ibidem*.

diera que los diputados propietarios fueran electos suplentes en el siguiente periodo.

Al ser aprobada la iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, producto de esa histórica convención, se definió claramente el principio de no reelección en sus dos formas: *absoluta*, para el Poder Ejecutivo y *relativa*, para los integrantes del Poder Legislativo.

Los antecedentes legislativos de la no reelección absoluta del titular del Poder Ejecutivo se encuentran también en el Plan de Tuxtepec, ambos suscritos por Porfirio Díaz en 1871 y 1876; en el Plan de San Luis Potosí, firmado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910; y el artículo 83 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que señalaba: “el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto”.¹⁰

Artículo que fue aprobado por unanimidad de votos en la 49a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente el 18 de enero de 1917, habiendo sufrido tres reformas desde entonces a la fecha. La primera reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero de 1927, estipulaba en su texto la reelección no inmediata y por un solo periodo más:

El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, aunque durante este periodo hubiere obtenido licencia en los casos que permite la Constitución.

No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente solo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.¹¹

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1928 siendo la redacción en su parte medular la siguiente: “Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”.¹²

10 *Op. cit.*, nota 3.

11 *Ibidem.*

12 *Ibidem.*

Como puede apreciarse con esta reforma se ampliaba el periodo presidencial de cuatro a seis años y permitía la reelección indefinida siempre y cuando no fuera inmediata.

La última reforma al citado artículo 83 fue publicada el 29 de abril de 1933 y obedeció a la iniciativa surgida en la convención del PNR, antes relatada, para plasmar en su contenido el principio de no reelección absoluta del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Treinta y un años después, surgió una corriente partidista que pugnó por suprimir el principio antirreeleccionista para los integrantes de la Cámara de Diputados. En la sesión ordinaria del martes 13 de octubre de 1964, fue presentada una iniciativa del Partido Popular Socialista, a través de su brillante diputado y fundador, Vicente Lombardo Toledano, en la que se propuso fuera reformada la Constitución, adicionando el artículo 59 con la siguiente fracción: “VI. Los diputados podrán ser reelectos”.¹³

El argumento en que se basó la propuesta pepesista que pretendía la reelección continua e indefinida de los diputados federales, se resumen en estos dos puntos:

1. El principio antirreeleccionista es históricamente aplicable a los excesos del Poder Ejecutivo, pero no a los miembros del Poder Legislativo.
2. Un solo periodo no es suficiente para que los diputados adquieran la experiencia necesaria. Al reelegirse se convertirían en profesionales, formando verdaderos cuadros parlamentarios.

Por su parte, el Partido Acción Nacional, mediante su diputado Miguel Estrada Iturbide, apoyó la propuesta de reelección indefinida, pero propuso la derogación del artículo 59, abarcando entonces la reelección a ambas Cámaras.

El Partido Revolucionario Institucional coincidió con los puntos fundamentales de la propuesta reeleccionista, pero externó a través del ideólogo y diputado Enrique Ramírez que era necesario ir con moderación y cautela en cuanto a la reelección indefinida de los diputados. La Legislatura, ante la posibilidad de reelegirse en bloque, recogió en cierto modo el sentir del PPS y aprobó el dictamen de reforma al artículo 59, en el sentido de permitir la reelección de los diputados federales para un segundo periodo consecutivo, reforma que no prosperó: al ser debatida en

13 *Ibidem*.

el Senado, éste acordó en forma unánime que no se aprobaba la iniciativa y fue archivada.

Sin embargo, nuestro derecho positivo permite que los funcionarios en forma inmediata cambien de un cargo de elección popular hacia otro, lo que provoca que los señores de la política (ya sea federal, estatal o municipal) se intercambien en el ejercicio de los poderes Legislativo y Ejecutivo, cambiando de puesto y de poder. Esta figura no es precisamente una *reelección*, puesto que los funcionarios no vuelven a ocupar en el periodo inmediato el mismo cargo, sino que asumen otro, quedando después en aptitud de reelegirse en el que dejaron.

Aquí surge el cuestionamiento: estas figuras que se dan de *facto* y de *jure* en el sistema político mexicano ¿Hasta qué grado respetan el espíritu del principio de no reelección? ¿Fomentan la democracia y representación mexicana? ¿Crean verdaderos políticos de carrera?

Aunque la actitud del electorado hacia los procesos políticos vislumbra un cambio más participativo gracias al esfuerzo invertido en dar credibilidad y respetabilidad a nuestras autoridades electorales, la apatía y el abstencionismo imperante, bien puede tomarse como respuesta a estas interrogantes. Cuando el ciudadano ve, como resultado de un proceso comicial, un intercambio de puestos de elección popular entre los políticos que ya ostentaban dichos cargos, se siente defraudado al comprobar que el principio antirreeleccionista es, en cierta medida, traicionado.

Se ha señalado que las legislaciones electorales han evolucionado convirtiéndose en ordenamientos más completos; no obstante, hasta 1977, las leyes comiciales omitieron señalar requisitos de elegibilidad para los aspirantes a cargos de elección popular. En la práctica, en materia federal, cubriendo los requisitos a que se refiere la carta magna, los militantes de la política podían postularse para diputados, senador y presidente de la República. A nivel estatal y municipal de manera similar, apeándose al articulado de las Constituciones políticas de los estados, que prevén los requisitos a llenar por aquellos que pretendan alcanzar los cargos de los regidores, diputados locales y gobernadores de los estados.

Por regla general el político de carrera, casi al terminar el periodo de su encargo, deja acéfalo su puesto buscando su postulación hacia otro cargo de elección popular, motivado tal vez por las lagunas existentes en la legislación electoral y atendiendo quizá al axioma de derecho: “lo que no está prohibido, está permitido”. Pero con el surgimiento de la reforma

política de 1977 y el advenimiento de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se vislumbró un avance, al comprender en su artículo 16 la inelegibilidad de los presidentes municipales y diputados locales, inhabilitándolos para ser electos integrantes del Congreso de la Unión en forma inmediata.

Tampoco afirmamos que esta ley haya sido perfecta; por el contrario, en su articulado se encuentran múltiples vacíos; no obstante, al incorporar estos motivos de inelegibilidad, daba forma e interpretaba el espíritu del principio de no reelección erigiéndose en un ordenamiento legal que se aproximaba a ser más completo y acorde a las necesidades políticas del país.

El texto del artículo 16 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ya derogada, estipulaba:

Los diputados de las legislaturas locales no son elegibles para diputados federales o senadores durante el periodo de su encargo.

Tampoco son elegibles los presidentes de ayuntamientos municipales, o quienes en cualesquiera circunstancias ejerzan las mismas funciones:

I. De municipios que constituyan uno o más distritos electorales uninominales;

II. De municipios cuyo territorio constituya la mayor parte de un distrito electoral uninominal, y

III. De municipios que sean cabeceras de los distritos electorales uninominales.

Esta disposición impedía que los diputados locales utilizaran al Congreso local como vía de acceso hacia el Congreso de la Unión; tampoco imposibilitaba a los presidentes municipales de los municipios más importantes del país para que obtuviesen *ipso facto* una senaduría o una curul federal, perpetuándose en los cargos de elección popular.

Con esta medida se reforzaba el principio antirreeleccionista estipulado en el artículo 59 constitucional. Se impedía de manera legal, el continuismo inmediato, evitando que los diputados locales y presidentes municipales “ascendieran” al Congreso de la Unión sin dar oportunidad al electorado de valorar su actuación en el desempeño de sus funciones.

Por desgracia no fue entendido o se le temió al espíritu del artículo 16 de la LFOPPE; después de su publicación, articulistas, críticos y los congresos locales, incluido Tabasco durante el VI Encuentro Nacional de Legisladores celebrado en la ciudad de Villahermosa, se pronunciaron

por su derogación. Los diputados del PRI presentaron el 17 de septiembre de 1981 ante la Cámara, la propuesta de que fuera reformado en el sentido de permitir la elegibilidad de los inhabilitados, siempre y cuando se separaran de sus puestos noventa días antes de la elección.¹⁴ Sin duda, el precepto cuestionado afectaba estructuralmente a la clase política. De poco o mucho, la reelección comenzaba el camino de su desaparición.

El rechazo al precepto se dio con el propósito de conservar la hegemonía y continuar cambiando únicamente de recinto y dieta. El monopolio del poder dentro de un sistema.

No obstante, la propuesta priísta fue desechada y el texto continuó vigente hasta el 12 de febrero de 1987, fecha en que fue publicado el Código Federal Electoral, y derogada la LFOPPE, concluyendo las discusiones y dudas sobre el tema y el avance antirreeleccionista comentado.

Recopiladas y analizadas las disertaciones contrarias a la redacción del artículo 16 de la LFOPPE se encontró que son tres los razonamientos en que basaron su fundamento los partidos de su derogación.

Primer argumento. Es anticonstitucional, contrariando los artículo 35 y 55 de la carta fundamental según el precepto 133 de la misma.

Este enunciado plantea que el artículo 16, al inhabilitar a los diputados locales y presidentes municipales para integrar el Congreso de la Unión, contraría el artículo 35 constitucional en su fracción segunda, que estipula como una de las prerrogativas del ciudadano: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular”; al artículo 55, que establece los requisitos de elegibilidad de los diputados, pues ninguna de sus fracciones comprende este impedimento; e invocando al artículo 133 de la Constitución señala la supremacía que tienen los preceptos constitucionales por encima del referido artículo 16, que proviene de una ley reglamentaria.

Crítica. Es incorrecto tachar de anticonstitucional al artículo 16 de la LFOPPE. Los motivos de inelegibilidad que señala el precepto en cuestión y los requisitos de elegibilidad plasmados en el artículo 55 constitucional son complementarios. No son términos contradictorios porque las situaciones que enmarcan no se contraponen.

El legislador pretende de quien aspira a un escaño en el Congreso, que reúna determinadas condiciones que lo hagan idóneo para el cargo; tanto en el artículo 16 de la ley como en el 55 de la Constitución. Es decir, que al exigirse la ausencia de cargos de elección popular (que en alguna

14 González Casanova, Pablo, “Democracia en tiempos de crisis”, *op. cit.*, nota 1.

forma pudieran desviar el pleno ejercicio de la función legislativa a la que se aspira), el legislador busca lo mismo que al señalar la reunión de los requisitos plasmados en el artículo 55 constitucional.

Los requisitos de elegibilidad y los motivos de inelegibilidad son variantes de una misma hipótesis, de un mismo propósito: la idoneidad del candidato al cargo. Por lógica elemental se concluye que siendo distintos no son contradictorios y sí complementarios. El contenido del artículo 16 se apega al espíritu del Constituyente, y de ninguna manera vulnera el alcance del artículo 55.

Más aún, el artículo 16 electoral es congruente con el artículo 59 constitucional, que impide la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión, pues tal precepto impedía la elección de los diputados locales y presidentes municipales durante el periodo de su encargo pasando éste, quedaban en aptitud de ser electos como integrantes de las Cámaras.

Con relación a la prerrogativa ciudadana contemplada en la fracción segunda del artículo 35 constitucional, es incorrecta la interpretación que sólo se refiere a una frase del enunciado de la misma y el sentido interpretativo se desvirtúa por tomarse en forma incompleta. La referida fracción a la letra dice: “Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

I. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, *teniendo las calidades que establezca la ley*”.

Como puede verse en la parte subrayada, el enunciado condiciona al ciudadano que pretenda hacer uso de esa prerrogativa, para que cumpla con los requisitos plasmados en los ordenamientos legales. En el caso concreto de los aspirantes al Congreso de la Unión, deberán llenar los requisitos de elegibilidad y no estar comprendidos entre los motivos de inelegibilidad que marca la legislación electoral.

Referente a la supremacía de la carta fundamental, el invocado artículo 133 dispone: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda Unión”.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fue una ley reglamentaria emanada de la Constitución que rigió el ejercicio

de los derechos políticos de los ciudadanos, la organización, funciones y prerrogativas de partidos y asociaciones políticas nacionales, encargada de regular la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios para elegir a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Con estas razones se combate el primer argumento contrario al artículo 16 de la LFOPPE, y se concluye que el referido numeral no fue contrario a nuestra Constitución.

“*Segundo argumento.* La experiencia adquirida en el desempeño de las funciones de los legisladores estatales sería aprovechada al permitir-seles su acceso a las curules federales, mejorando la calidad de los tribunales, creándose verdaderos diputados de carrera”. Este razonamiento parte de considerar el lapso de una legislatura como insuficiente para que los diputados adquieran la experiencia necesaria en el desempeño de sus funciones, argumentándose que el primer año lo utilizan los diputados (que por primera vez lo son), para foguearse en los debates, para “hacer tablas”, y adquirir aplomo y criterio en el desarrollo de las disertaciones en que participen durante los dos últimos años de su diputación.

Crítica. El artículo 16 de la LFOPPE no impedía de manera absoluta a aquel diputado local o presidente municipal para que fuese postulado al Congreso de la Unión después del periodo de su encargo. Únicamente los inhabilitaba mientras ejercían (en el caso de los presidentes municipales) o duraba el periodo de su legislatura (en el caso de los diputados), evitando el continuismo en el poder, sin dejar al electorado valorar el desempeño de su actuación.

Con permitirse al legislador elegirse durante el periodo de su encargo en forma inmediata como diputado federal o senador, lejos de crear profesionales del parlamento, se propicia la entronización y el continuismo de unos cuantos. Por lo tanto, el anquilosamiento del quehacer político, que propicia la negociación de los fines de la democracia.

“*Tercer argumento.* Es antidemocrático porque rompe el principio de igualdad de oportunidades, privando a los políticos locales de sus únicas posibilidades de promoción hacia el escenario político nacional”. Arguyendo el principio democrático de igualdad ante la ley, se asegura que el referido artículo 16 es contrario a la democracia, pues no se justifica que inhabilite a unos y a otros no, es decir, que mientras el multicitado precepto impide la postulación inmediata de diputados locales y presi-

dentes municipales hacia el Congreso federal, ningún argumento valida el hecho de que los diputados federales y senadores sí puedan ser electos legisladores locales o primeros regidores de los ayuntamientos. También se alega que esta disposición desestimula el desarrollo de la carrera del político provinciano que en su localidad ha logrado una buena posición, al negársele la entrada al terreno de la política nacional a través del Congreso de la Unión.

Crítica: El anterior argumento es falso; el artículo 16 electoral, al evitar el continuismo inmediato en los cargos de elección popular fomenta nuestra democracia, no contraría el principio de igualdad y tampoco impide en forma absoluta el acceso de los políticos locales hacia el panorama nacional.

El concepto democracia es un término polémico y de un alto contenido ideológico. A Pericles se le atribuye el pensamiento: “nuestro gobierno se llama democracia porque la administración está en manos de la masa de ciudadanos, no de una minoría”.¹⁵ Para Aristóteles, la democracia consistía en que todos los ciudadanos fueran elegibles y electores, que todos mandaran a cada uno y cada uno a todos alternativamente, adjudicándosele la frase: “En la democracia, el derecho político es la igualdad, no con relación al mérito, sino según el número”.¹⁶

En México existe democracia política y democracia social, según se desprende de los enunciados constitucionales que estipulan que nuestra República es representativa, democrática y federal (artículo 40), considerándose a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3o.).

Todo sistema democrático implica la renovación periódica de los titulares de sus poderes, mediante el sufragio popular que legitima esos cambios sucesivos: “en un régimen democrático, gobierna la mayoría y es la mayoría la que va determinando los avances que en materia electoral se van dando; esto, en nuestro régimen y en cualquier régimen democrático del mundo occidental o del mundo oriental”.

Según expresó Enrique González Pedrero en una reunión de análisis del Código Federal Electoral celebrada en Tabasco en 1985.

15 Sabine H., George, *Historia de la teoría política*, trad. de Vicente Herrero, 8a. reimp., México, FCE, 1982.

16 Rodríguez Lozano, Amador, “Comentario al artículo 39”, *op. cit.*, nota 7.

Sobre la base de estos conceptos y a los hechos históricos que estructuraron el actual Estado mexicano, se tiene que la democracia implica el respeto hacia el principio de no reelección que fortalece nuestro sistema democrático. Si el artículo 16 de la ley electoral interpretaba el espíritu del principio antirreeleccionista, impidiendo el continuismo y dando oportunidad a mayor número de mexicanos de acceder a los cargos de elección popular, no puede ser considerado como antidemocrático.

Por otra parte, “la igualdad política sólo puede significar la igualdad de oportunidades para participar en el proceso político”.¹⁷ Al derogarse el artículo 16 y permitirse que los políticos locales continúen en forma inmediata desempeñándose en los puestos de elección popular del Congreso federal, se cancelan las oportunidades para que exista renovación y capilaridad en los cuadros políticos. Esto es siempre inconveniente y de manera particular en una nación como México, cuyo crecimiento demográfico es explosivo y la población juvenil numerosa, lo que hace indispensable la movilidad social y política. Ante este panorama, el artículo 16 no rompía con el principio de igualdad de oportunidades; por el contrario, daba lugar a que mayor número de ciudadanos participaran en la política, restando privilegios a los políticos preferidos del gobernante en turno.

En los estados de la República, sin importar el color del partido que ostente el mandatario en el poder, cuando se da un gobernante local, autoritario y centralizador, pasea el cuadro de sus favoritos por todos los cargos de mayor alcurnia, aunque esos elegidos carezcan de mérito y capacidad alguna. Sus datos políticos se reducen a un sexenio. *A contrario sensu*, si el político local es de verdad apto y capaz para desempeñarse en su puesto, el electorado lo valora, para brindarle su apoyo y simpatía cuando (después de un periodo) de nuevo sea postulado hacia otro cargo de elección popular.

Con estos razonamientos se hace la crítica al tercer argumento, y se concluye que la derogación del contenido del artículo 16 de la LFOPPE amenaza de manera directa al ideal republicano de la temporalidad, bloqueando aspiraciones legítimas, en aras de una pretendida carrera política que invalida la representatividad que el electorado les confió para todo un periodo.

17 *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1977, vol. 5.

En 1986, con la finalidad de realizar la “democratización integral de la sociedad”.¹⁸ el presidente Miguel de la Madrid Hurtado inscribió un acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, por el cual se dispuso la celebración de “audiencias públicas de consulta para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal”.

En cumplimiento a la convocatoria, tuvieron lugar diez audiencias públicas en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación y cuatro audiencias regionales en las ciudades de Guadalajara, Jalisco, Monterrey, Nuevo León; Hermosillo, Sonora, y Mérida, Yucatán, eventos realizados desde el 1o. de julio hasta el 23 de agosto de 1986. En tales audiencias se recogieron planteamientos, proposiciones e inquietudes de ciudadanos, instituciones académicas, organizaciones sociales y de los partidos políticos nacionales.

Cabe apuntar que el artículo 16 de la LFOPPE fue nuevamente discutido en el desarrollo del foro, aunque en esta ocasión todos los participantes priístas pidieron que quedara igual su redacción.

La excepción fue la ponencia del diputado Porfirio Cortés Silva, que solicitó la reforma al citado artículo 16, en el sentido de que fueran elegibles los presidentes municipales cuando su postulación como diputados federales fuere por distritos diferentes a los cuales ejercieran para evitar que influyeran sobre los electores. Además de estas ponencias, sólo dos más se presentaron en las audiencias regionales de Guadalajara y Hermosillo pidiendo la derogación del citado precepto.

Con el resultado del material obtenido en las audiencias, argumentando la democratización de la sociedad, el presidente De la Madrid envió a la Cámara de Diputados el 3 de noviembre del mismo año, la iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 y decimoctavo transitorio de la Constitución, y el proyecto de Código Federal Electoral que derogaría a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en caso de ser aprobado.

Cumplíndose con el proceso legislativo, las reformas institucionales fueron publicadas el 15 de diciembre de 1986. El proyecto de Código Electoral, después de numerosas reformas en la Cámara de Diputados,

18 “Ponencia del PRI presentada por Mario Antonio Aguilar Cortés, en la segunda audiencia pública para la renovación política electoral”, *Renovación política electoral, audiencias públicas de consulta*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, libro uno.

pasó al Senado, y una vez aprobado fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 12 de febrero de 1987.

En ocho libros y 362 artículos quedó integrado el Código Electoral, ordenamiento que recopiló la mayoría de los artículos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y su reglamento, y excluyó de su articulado el espíritu del principio de la no reelección, al estipular:

Artículo 9. Son requisitos para ser diputado federal:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprende la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar al servicio activo en las fuerzas armadas, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito o circunscripción donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de la elección;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso;

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional y que se enuncian en el artículo 12 de este Código;

VIII. *No ser diputado de la legislatura local, salvo que se separe de sus funciones 3 meses antes de la fecha de la elección de que se trate;*

IX. *No ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna, las mismas funciones, salvo que se separe del cargo seis meses antes de la fecha de la elección;*

X. No ser magistrado o secretario del Tribunal de lo Contencioso Electoral;

XI. No ser miembro de la Comisión Federal Electoral, ni de las comisiones locales, ni de los comités electorales, salvo que se separe de sus funciones seis meses antes de la elección de que se trate; y

XII. Contar con su credencial permanente de elector o estar inscrito en el padrón electoral.

Artículo 11. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección.

La interpretación de los preceptos transcritos es clara: los diputados locales y presidentes municipales separándose de sus cargos con tres y seis meses, respectivamente, anteriores al día de la elección, son elegibles como diputados o senadores al Congreso de la Unión.

Las legislaciones electorales que sucedieron a este Código Federal Electoral de 1986 recogieron el espíritu del legislador en el sentido de legalizar el continuismo de los diputados locales y presidentes municipales al permitir su acceso inmediato a las Cámaras, violando el principio antirreeleccionista, al crear una figura *sui generis* de reelección. Nada impide a los funcionarios que pasen de un puesto a otro en forma ininterrumpida, postulándose en uno y otro y otro cargo, manteniéndose y perpetuándose en el poder político hasta por más de veinte años, puesto que los detentadores de los cargos públicos de elección popular pueden pasar legalmente de un cargo hacia otro.

Para ejemplificar, se puede tomar al político local que fue electo alcalde de su municipio (3 años), de ahí obtiene su postulación como diputado de su Congreso local (3 años más). Continúa su carrera política y se lanza como candidato a diputado federal (otros 3 años); al término del periodo de esa legislatura obtiene su postulación como senador por su entidad federativa (5 años). Si su fuerza política se lo permite, podría regresar a su estado como gobernador o bien regresar a la Cámara de Diputados (6 o 3 años, según el caso). Es decir, que legalmente, un solo individuo puede mantenerse, cambiando de cargos de elección popular, por veintiún años o más.

Este continuismo en el poder no es una reelección, pero contraría el principio de no reelección, bandera y lucha del pueblo mexicano a lo largo de su historia, y desprestigia al sistema en detrimento de la incipiente credibilidad y fe que nuestra sociedad tiene hacia sus instituciones políticas. Degüella las posibilidades legítimas de los nuevos valores. No se renueva a la acción política.

Paradójicamente, mientras el sistema político mexicano se encuentra en una *transición* hacia la democracia, y subrayamos la palabra transición, pues si bien hemos avanzado en el respeto hacia el sufragio emitido por los ciudadanos, creando organismos electorales y legislaciones con reglas claras y precisas para que exista transparencia, por otro lado los partidos políticos se han convertido en un monopolio de poder, que en ocasiones sólo se dedican a atender sus intereses, sin considerar las necesidades e intereses de la propia ciudadanía, que es la verdadera detentadora de la soberanía nacional.

Atendiendo a las especiales características del sistema político mexicano, esta legalización del continuismo, lejos de fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y renovar el orden político, promueve el retroceso para volver a la época porfiriana, en la que los puestos públicos estaban en poder de unos cuantos: los elegidos del general Díaz. Físicamente se cambiaba a los detentadores del poder; políticamente, permanecían integrando la tiranía porfirista. Sin embargo, durante esa etapa, era justificable en cierto modo esa entronización política puesto que la inmensa masa gobernada carecía de la educación, de la instrucción más elemental; ignorante de sus derechos, sólo era instrumento al servicio del poder político.

Ahora, las condiciones son diametralmente opuestas. La lucha revolucionaria de 1910, paulatinamente fue estrechando las relaciones entre gobernados y gobernantes; se han fortalecido las instituciones del Estado, se han abierto canales de participación ciudadana. Se arriba a nuevas estructuras sociales que permiten el permanente mejoramiento educativo, cultural y político, como en todos los pueblos en transición, representa hoy problemas internos y externos. La evolución del pueblo mexicano es notable, el sistema político ha demostrado su eficacia objetiva en la estabilidad, la paz y tranquilidad imperante durante las últimas décadas. México es hoy un país de jóvenes cuya dinámica y enérgica participación reclama su lugar en el ejercicio del poder político. El propio sistema ne-

cesita vitalizarse con los empujes de esta nueva generación que ve con desagrado cómo, en aras de los particulares intereses de partidos, se legitima el ascenso permanente de una sola clase, de un reducido grupo en cada instituto político. Si se pugna por la renovación, por un esquema democrático, entonces debe el sistema permitir a los nuevos valores políticos el ejercicio de sus derechos, lo que no se conseguirá mientras disposiciones como las analizadas en la presente ponencia lo impidan.

En la medida que se legisle, atendiéndose a las necesidades políticas reales, nuestro derecho objetivo se perfeccionará, el sistema será reforzado, los partidos políticos cumplirán su función, el pueblo será beneficiado y nuestra sociedad será renovada por la vía pacífica y civilizada.

Claramente lo dejó asentado el presidente Carranza en su mensaje al Constituyente de Querétaro:

De la organización del poder electoral... dependerá en gran parte que el Poder Legislativo no sera un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, si la menor intervención del poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras... que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medio personal, porque no hay que perder de vista ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven... para cubrir con el manto de la legalidad, la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación.¹⁹

No hay ley perfecta; como producto humano, todas son perfectibles; en consecuencia, pugnar por evitar el continuismo político no sólo sería reafirmar que el sufragio es efectivo y que el principio de la no reelección es real, sino también sería reconocer que el sistema político electoral mexicano se pronuncia de verdad, por una democratización integral de la sociedad.

III. BIBLIOGRAFÍA

- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Porrúa, 1984, t. I.
PAOLI BOLIO, Francisco José, *Estado y sociedad en México 1917-1984*, México, Océano, 1985.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1983*, 12a. ed., México, Porrúa, 1983.

PERALTA BURELO, Francisco, *Análisis y comentarios del artículo 16 de la LFOPE. La inhabilitación electoral de presidentes municipales y diputados locales*. Inédito.

RAMOS ESPINOSA, Ignacio y HERRERA PEÑA, José, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.