

Artículo 59

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero** y **José Gabino Castillo Flores**

59

Dado que el artículo 59 considera que para ser senador se tomarían en cuenta los mismos requisitos que para ser diputado, los primeros antecedentes podemos encontrarlos en la Constitución de Cádiz de 1812. En su artículo 91, por ejemplo, señaló que para ser diputado a cortes se necesitaba ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que hubiera nacido en la provincia o tener al menos siete años de residencia ella.¹ Dichos individuos podrían pertenecer tanto al estado secolar como al eclesiástico. Además, el artículo 92, estipuló que para ser diputado se necesitaría poseer una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios. Apoyado en dicho ordenamiento, la Constitución de Apatzingán, señaló como requisitos para ser diputados en el Supremo Congreso Mexicano el ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, tener 30 años cumplidos, poseer una “buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”.²

Desde entonces, los principales lineamientos para ser diputado ya estaban establecidos, de manera que, cuando la Constitución de 1824 señaló que para ser senador se requerían todas las cualidades exigidas para ser diputado (artículo 28), era claro que hacía referencia a su artículo 19, en el cual estipuló que para ser diputado era necesario tener 25 años cumplidos al momento de la elección y tener, por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que lo eligiera, o haber nacido en él aunque estuviera avecindado en

Sumario Artículo 59

Introducción histórica Luis René Guerrero y José Gabino Castillo Flores	661
Texto constitucional vigente.	665
Comentario Alonso Lujambio	666
Bibliografía	680
Trayectoria constitucional	682

¹Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

²“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

otro.³ Por su parte, el artículo 23 puntualizó que no podrían ser diputados quienes estuvieran privados de sus derechos de ciudadanos, el vicepresidente y presidente de la nación, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del Despacho y los oficiales de sus secretarías, los empleados de hacienda cuyo cargo se extendiera a toda la Federación, los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos, obispos, gobernadores de obispados, provisoros, vicarios generales, jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los Estados y Territorios.

Como puede verse hasta aquí, la Constitución de 1824 sumó la prohibición para ser diputados a varios servidores públicos incluyendo, y esto fue una novedad, aquellos que estuvieran ocupando algún cargo eclesiástico. No obstante, en el artículo 24, se señaló que todos los indicados en el artículo anterior podrían ser diputados siempre que hubiera cesado su cargo seis meses antes de las elecciones. De manera que, como precisó dicha Constitución en su artículo 29, tampoco podrían ser senadores los que no pudieran ser diputados.

Por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836, fueron más precisas con los lineamientos exigidos para ser senador. Su ley tercera artículo 12 señaló que para ser senador se requería:

- I. Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mexicano por nacimiento;
- III. Tener de edad el día de la elección treinta y cinco años cumplidos; y
- IV. Tener un capital (físico o moral), que produzca al individuo, lo menos, dos mil quinientos pesos anuales.⁴

Nótese hasta aquí que los requisitos para ser senador aumentaron la edad de los pretendientes de 25 a 35 años. Esto se precisó en el Proyecto de Reformas a dichas Leyes Constitucionales de 1840. En su artículo 35 dicho ordenamiento señaló que para ser senador se requerían las mismas cualidades que para ser diputado, “con la diferencia de que el nombrado ha de tener la edad de treinta y cinco años cumplidos, y un capital físico o moral, que le produzca a lo menos dos mil quinientos pesos anuales”.⁵ Además, su artículo 36 ratificó que no podían ser senadores los que no pudieran ser diputados, es decir, aquellos que estuvieran en ejercicio de algún cargo político o eclesiástico al momento de las elecciones. Como puede verse en este último ordenamiento, los requisitos para ser senador involucraron mayor edad y mayor capital para los aspirantes, esto último, aunado a que los senadores eran elegidos por las legislatu-

³Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

⁴Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁵Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml.

ras locales, llevaría en la década de 1850 a la supresión del senado como hemos visto en los antecedentes de los artículos 56-58.

Nuevos requisitos se sumaron para los senadores en el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1842. Además de lo ya señalado antes sobre la edad de 35 años, el ser mexicano por nacimiento y natural o vecino del Departamento (estado) que lo elegía, el pretendiente a senador debería haber ejercido alguno de los siguientes cargos: “presidente de la República, secretario del Despacho del Supremo Gobierno, o individuo del extinguido Consejo Constitucional, senador al Congreso General, ministro o agente diplomático, o Gobernador Constitucional de Departamento [...] diputado al Congreso Nacional, o algún empleo superior y efectivo de la milicia” (art. 54).⁶ Asimismo, dicho Proyecto consideró en su artículo 55 que no podrían ser senadores los que no pudieran ser diputados, pero para este caso consideró que sí podrían serlo los arzobispo y obispos que fueran nombrados por los departamentos a que no extendiera su jurisdicción, siempre que tuvieran las demás cualidades pedidas. Todos estos puntos se condensaron en un sólo texto al elaborarse el segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, su artículo 39 señaló:

Para ser senador se necesitan las mismas cualidades que para ser diputado, con la diferencia de que la edad ha de ser de treinta y cinco años, y la renta de tres mil pesos, procedente de capital físico o moral. Las personas que hubieren desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente de la República, secretario del Despacho del gobierno, ministro de la Suprema Corte o de la Marcial, senador o diputado al Congreso General, ministro diplomático, gobernador de Departamento o antiguo Estado, y general efectivo de brigada o división, no necesitan más renta que la de mil doscientos pesos anuales. No pueden ser senadores los que no pueden ser diputados, a excepción de los M. RR. arzobispos y RR. obispos, que pueden serlo por los Departamentos a que no se extienda su diócesis.⁷

Como puede leerse en el párrafo anterior, ahora la renta solicitada fue de 3 mil pesos para quien quisiera ser senador, no obstante, aquellos que hubieran ejercido un puesto de los apuntados como deseables para el cargo, necesitarían sólo una renta de 1,200 pesos. La necesidad de haber ocupado uno de dichos cargos se hizo cada vez más importante para poder obtener un cargo de senador. Esto podemos constatarlo en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que en su artículo 10 ratificó y amplió el requisito:

Para ser senador se necesita la edad de treinta años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado, y además, haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario del Despacho; o gobernador de Estado; o individuo de las cámaras; o por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años

⁶Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf.

⁷Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml.

enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado; o jefe superior de Hacienda; o general efectivo.⁸

Como señalamos arriba, el Senado fue suprimido en 1856 por lo que los antecedentes de los requisitos para ser senador entran en un abismo entre este año y 1874 cuando el Senado es nuevamente instituido. Entre las razones para suprimirlo estuvieron que era un cuerpo que no representaba la voluntad popular sino los intereses políticos de la aristocracia. Cuando vemos los requisitos solicitados para ser senador es más fácil entender por qué se tuvo aquella idea. Será en 1874 cuando nuevamente el Senado recupere sus facultades políticas. En las adiciones y reformas al artículo 58 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se consideró que “para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones”.⁹ Los requisitos a los que se refería eran los considerados en la Constitución de 1857, es decir:

Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.¹⁰

Así, en estos señalamientos se eliminaron varios de los considerados en la década de 1840, particularmente los referentes a la posesión de capitales, ocupación de cargos políticos o la pertenencia al estado eclesiástico. Lo considerado en 1874 permaneció sin cambios hasta bien entrado el siglo XX, la Constitución de 1917 incluso recuperó casi íntegro el texto de 1874, con la excepción de que estableció que la edad para ser senador sería de 35 años cumplidos.¹¹

⁸Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

⁹*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 833.

¹⁰Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

Artículo 59

Texto constitucional vigente

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.¹² 59

¹²Artículo reformado, *DOF*: 29-04-1933, 10-02-2014.

Artículo 59

Comentario por **Alonso Lujambio**[†]

59 La Constitución de 1917 no estableció límite alguno para que los ciudadanos pudieran determinar por sí mismos la reelección o no de sus representantes, senadores de la República y diputados federales. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933 cuando se estableció la prohibición de la reelección inmediata para los integrantes de las dos cámaras federales. Obviamente, la Constitución de 1917 no dedicó artículo alguno a “no prohibir” la reelección de los parlamentarios mexicanos. Permitir sin límite la reelección de diputados y senadores no exigía dispositivo constitucional alguno. Por ello, la reforma de 1933 planteaba, entre otros, dilemas relacionados estrictamente con la hechura del texto constitucional: ¿En dónde debía ubicarse la prohibición? ¿Debía adicionarse a un artículo preexistente o crearse un artículo nuevo y específicamente dedicado al propósito mencionado? Si se optaba por lo segundo y no se quería recorrer toda la numeración del articulado constitucional a partir de ahí, eventualmente se tendrían que reubicar diversos dispositivos constitucionales entre varios artículos. El Congreso de la Unión optó precisamente por lo segundo: dedicar un artículo específico al establecimiento de dicha prohibición y reubicar en el cuerpo constitucional otros dispositivos normativos. ¿Fue correcta la decisión de ubicar la prohibición precisamente en el artículo 59 constitucional? A mi juicio sí.

La Constitución de 1917 dedicó 20 artículos (del 51 al 70) a la Sección I (“De la Elección e Instalación del Congreso”) del Capítulo II (“Del Poder Legislativo”) del Capítulo I (“De la División de Poderes”) del Título Tercero. Los primeros cinco artículos (del 51 al 55) se referían a la Cámara de Diputados; los siguientes cuatro artículos (del 56 al 59) se referían a la Cámara de Senadores y, finalmente, los siguientes 11 artículos (del 60 al 70) se referían a disposiciones comunes a ambas cámaras. Dado que en 1933 la prohibición de la reelección se refirió a ambas cámaras, el Constituyente Permanente optó por ampliar el articulado de las disposiciones *comunes*, colocando la prohibición de la reelección legislativa en el artículo 59. Es decir: a partir de 1933, es el artículo 59 y no el 60 en donde dan inicio las disposiciones comunes a ambas cámaras contenidas en la Sección I (“De la Elección e Instalación del Congreso”) ya referida. El artículo 59 original se refería a los requisitos para ser senador. En 1933, el Constituyente Permanente decidió reubicar dicha disposición constitucional en el artículo 58. Por otro lado, el artículo 58 original se refería a la duración del encargo de los senadores (cuatro años), y al modo de renovación del Senado (por mitades cada dos años). Dicha disposición también fue reformada en 1933 y reubicada en el

artículo 56. Originalmente, el artículo 56 constitucional sólo se refería a la composición del Senado (dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal), de modo que a partir de 1933 incluyó no sólo ese dispositivo sino el que provenía del artículo 58 relativo a la renovación del Senado para establecer, ahora precisamente ahí, que dicha Cámara se renovararía “en su totalidad cada seis años”. Fue así como el Constituyente Permanente “abrió el espacio” de un artículo especial dedicado a establecer que:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Y es precisamente esa, desde 1933, la disposición constitucional vigente (junio de 2005). Así, han pasado ya 72 años (1933-2005) en que el Congreso de la Unión renueva en su totalidad, cada tres años para los diputados y cada seis años para los senadores (con un interregno de renovación parcial en la primera mitad de los noventa del siglo XX) a los miembros de ambas cámaras federales, sin posibilidad de reelección inmediata. Pero no lo fue así en los primeros 109 años de vida constitucional independiente (1824-1933). Los únicos antecedentes que podríamos encontrar están en la Constitución española de Cádiz (1810) y en la Constitución mexicana de Apatzingán (1814). La Constitución de Cádiz estableció en su artículo 110: “Los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación” (Labastida, 1994). Por su parte, la Constitución de Apatzingán estableció en su artículo 57, en un lenguaje muy similar: “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación” (Tena Ramírez, 1992). Este sistema de reelección no consecutiva fue tomado por ambas constituciones de Francia que, con todo, ya desde 1804, en el momento cumbre del Consulado y a punto de iniciarse el Impero napoleónico, había establecido la reelección indefinida de los diputados.

El largo periodo de la historia constitucional mexicana en el que no existe límite alguno a la reelección de diputados y senadores dio inicio en 1824. La decisión no fue inercial sino plenamente consciente. Hubo entonces una proposición presentada al Constituyente para que se adoptara entonces el modelo Cádiz-Apatzingán. No prosperó la idea, pues el 28 de julio de 1824 fue aprobado un dictamen que la Comisión de Constitución rindió en los siguientes términos:

La Comisión examinó con la debida circunspección y más maduro detenimiento la importante cuestión de la reelegibilidad de los diputados y senadores y, habiendo encontrado gravísimos inconvenientes en que se prohibiese la reelección, se abstuvo de referir ésta en el número de las restricciones que aparecen en el proyecto. Su silencio en esta parte acredita su modo de pensar; pero ya que se le obliga a manifestar su opinión en este punto, tiene el honor de presentar a la deliberación del Congreso la siguiente proposición: que no

se admitan más restricciones para la elegibilidad de diputados y senadores, que las que constan en los artículos constitucionales expedidos para la elección de los diputados de que ha de componerse el futuro Congreso (Christlieb, 1965).

Por desgracia, la Comisión de Constitución no se explayó en lo relativo a los “gravísimos inconvenientes” que había encontrado en la prohibición de la reelección de los parlamentarios. Pero por lo visto el argumento caló hondo: durante la llamada Primera República Federal, entre 1824 y 1836, sólo cuatro estados de la Federación adoptaron el modelo Cádiz-Apatzingán (Durango, Oaxaca, Tabasco y Yucatán). Después, las constituciones centralistas de 1836 (las llamadas Siete Leyes Constitucionales) y de 1843 (las llamadas Bases Orgánicas) aceptaron también el principio de la reelección indefinida de los diputados y senadores. Igualmente lo hizo el Acta de Reformas de 1847 que puso en vigor otra vez a la Constitución de 1824. Es en ese periodo de tiempo cuando aparece el único libro de filosofía política escrito por un mexicano en el siglo XIX: la *Cartilla Política*, de Manuel Eduardo de Gorostiza, publicado en Londres en 1833, cuando el autor era a la sazón embajador de México ante el gobierno británico. Gorostiza dedica buena parte de las conclusiones de su libro precisamente a la posibilidad de la reelección de los miembros de las asambleas representativas como condición para considerarlas precisamente eso: representativas. Gorostiza sí hizo explícitos sus argumentos en torno al debate que nos ocupa. Tolere el lector que se reproduzca literalmente un fragmento del capítulo de conclusiones del libro aludido, en el que Gorostiza analiza dos variables clave para potenciar el carácter *representativo* de las asambleas mexicanas en el arranque de su vida independiente: la duración del mandato de sus miembros y la posibilidad de que su acción representativa sea juzgada por sus representados al final de sus mandatos. Dice al final de su libro Manuel Eduardo de Gorostiza:

Conclusión

Así se ve que en la forma popular representativa todo depende y se cifra en la creación y acción constante del gran cuerpo político o Congreso, piedra angular en que reposa todo el edificio que alza el pueblo por las manos de sus representantes.

Y la acción del Congreso será constantemente buena y responderá a su vital *objeto a medida que logre identificar a sus miembros con el pueblo que los elige, y al que van a representar*. Para identificarlos lo más posible se requiere únicamente el que ellos reporten mayor provecho, como miembros de la comunidad, en que ésta esté bien gobernada; que el que pudieran prometerse o procurarse pasajeramente, como miembros del Congreso, en beneficio propio, si abusaran de su poder y facultades durante el periodo de su representación. De ahí que cuanto más breve sea este periodo, comparado con aquél en que el miembro del Congreso vuelve a vivir después como simple individuo de la comunidad, más seguridad habrá de alcanzar aquel resultado, pues habrá mayor dificultad de compensar el sacrificio de los provechos del periodo más largo con las utilidades del más corto; más empeño e interés se tendrá entonces en procurar aquéllos.

Y de ahí que la mejor garantía para el pueblo respecto al representante esté en la mayor brevedad que se pueda dar al periodo de la representación.

¿Pero cuánto debe durar éste? Aquello, ni más ni menos, que sea suficiente para que cada Congreso a su vez proponga, delibere, resuelva y haga cumplir lo que la Constitución prevea que pueda requerir el bien público en un cierto espacio dado.

Esto no implica, de modo alguno, el que un representante que haya respondido bien a la confianza de los electores no pueda ser reelegido por éstos, concluido el periodo de su representación. Antes bien, creemos lo contrario, y añadimos que no sólo se puede hacer, sino que *se debe hacer*: lo primero, porque la misma garantía ofrece a los electores la no-reelección que la reelección casual y dependiente de su voluntad, puesto que *en ambas hipótesis el representante se abstendrá igualmente de obrar mal*, estando en los dos igualmente con el pie en el escrito para entrar en la vía que le devuelve a la vida privada; lo segundo, porque es un aliciente más para que los representantes en general obren bien; *porque es una recompensa en manos del pueblo o un castigo*, tan fáciles ambos como recomendables, y porque *el representante reelecto lleva al bisoño todas las ventajas que proporcionan a un hombre de negocios la experiencia y el hábito del trabajo*.

Hemos dicho que es un castigo fácil, y lo hemos recomendado bajo este punto de vista, teniendo presente que cualquier otro que la legislación imponga al representante que abuso de su poder (y obvio es que ha de imponer alguno), ha de ser siempre difícil y largo en su aplicación...

En cuanto a los electores, poco o nada podemos añadir a los que expresamos cuando nos ocupábamos de los electores constituyentes. Los que tienen interés, derecho y poder para edificar, lo tienen igualmente para mantener en pie, reparar y hermosear el edificio... [Cursivas del autor]

El argumento de Gorostiza era doble: por un lado, el representante sujeto a la evaluación electoral-ciudadana al concluir su mandato se encuentra con que sus representados tiene la oportunidad de recompensarlo o castigarlo, instrumentos con que no cuenta cuando el juicio ciudadano en las urnas, y la eventual reelección derivada de ese juicio, están prohibidos; por otra parte, el representante que ha logrado la reelección logra asimismo acumular la “experiencia” en los complejos asuntos parlamentarios que sólo da “el hábito de trabajo”. Estos argumentos fueron vertidos en 1833 y son los que se han usado durante décadas, pero especialmente en la última, entre quienes están convencidos de la necesidad de volver al espíritu original de la Constitución de 1917.

Efectivamente, el Constituyente de 1917 nunca tuvo en mente la necesidad de establecer el principio de la no-reelección para los miembros del Congreso. Tampoco el Constituyente de 1857, su antecedente inmediato, había introducido la prohibición señalada. Es cierto: en el marco de la Constitución de 1857 se vivió la longeva dictadura de Porfirio Díaz, y la Revolución Mexicana que estalló el 20 de noviembre de 1910 se levantó en su primera fase en contra de la reelección reiterada del presidente Díaz. La posibilidad de la reelección de diputados y senadores durante el Porfiriato convirtió a las cámaras del Congreso de la Unión, dice Daniel Cosío Villegas, en “un museo de historia natural” (Cosío Villegas, 1957). No había elecciones propiamente, pero los representantes podían reelegirse. El problema en todo caso no estaba en la posibilidad de la reelección, sino en la imposibilidad de la elección. Tan es así, y esto es digno de subrayarse con todo énfasis, que ningún plan revolucionario demandó el establecimien-

to de la no reelección parlamentaria. Qué lástima que Francisco I. Madero inició su extraordinario movimiento político con la bandera: “Sufragio Efectivo, No Reelección” y no le agregó “Presidencial”: “Sufragio Efectivo, No Reelección Presidencial”. A la larga nos hubiera ahorrado más de una confusión. Bastaba en el mundo parlamentario con que hubiese *sufragio efectivo*. La no reelección parlamentaria no era necesaria, ni ambicionada ni deseada, para los revolucionarios. Un dato histórico de la más alta relevancia es el hecho, indiscutible, de que el Constituyente de 1917 haya centrado el principio antirreeleccionista en la figura del presidente de la República (y en todo caso en la de los gobernadores) y nunca en la de los cuerpos asamblearios compuestos por diputados (federales o locales) y senadores.

Volvamos entonces a 1933. El antecedente inmediato de la reforma constitucional ya aludida es la Convención del Partido Nacional Revolucionario (PNR, fundado en 1929), que tuvo verificativo en Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932. Ahí se planteó, entre otras cosas, la necesidad de revertir la reforma constitucional de 1927, promovida por el expresidente Álvaro Obregón (1921-1924) a través de la cual el presidente podría ser reelecto en periodos no consecutivos y “sólo para un periodo más” (art. 83 constitucional). En 1927 estaba por concluir el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928), de modo que la reforma constitucional aludida posibilitaría, en principio, no sólo la reelección de Obregón, sino el eventual establecimiento de una presidencia pendular Obregón-Calles, resultado de reelecciones presidenciales no consecutivas. No sólo se propuso entonces dicha modificación, sino la prohibición de la reelección de los presidentes municipales, síndicos y regidores (art. 115, fracción primera), de los diputados locales (art. 116, fracción segunda) y por supuesto de los senadores y diputados federales (art. 59). Las propuestas se convirtieron en iniciativas de reforma que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado en diciembre de 1932. Las partes más significativas de los debates en ambas cámaras (14 y 15 de diciembre, respectivamente) pueden consultarse en el texto de la segunda edición de *Derechos del pueblo mexicano* (1978). Dos cuidadosos estudios sobre esos debates y, en general, sobre la reforma de 1933, son los de Rafael Estrada Sámano (2000) y Jeffrey Weldon (2003). Pero no fue sino hasta el 20 de marzo de 1933 —cuando se realizó el cómputo de la votación de las legislaturas locales— que se declaró aprobada la reforma constitucional, para ser publicada el 29 de abril en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las tasas de reelección de los diputados y senadores mexicanos en el periodo 1917-1934 no fueron especialmente significativas. En la XXXII Legislatura (1926-1928), sólo el 28.4 por ciento de los diputados provenían de la anterior legislatura (XXXI, 1924-1926). En las siguientes tres legislaturas, esa cifra experimentó un aumento casi insignificante: 29.3 por ciento (XXXIII Legislatura, 1928-1930), 30.7 por ciento (XXXIV Legislatura, 1930-1932), 31.8 por ciento (XXXV Legislatura, 1932-1934). En el Senado, las tasas de reelección fueron incluso menores (Nacif, 1998). Ello no significa, sin embargo, que la reforma de 1933 no haya producido consecuencias significativas para la política mexicana. La fundación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario, la Convención de dicho partido en Querétaro en 1933, en la que se debilitó a los aparatos locales del PNR y se fortaleció extraordinariamente su Comité

Ejecutivo Nacional, la reforma al 59 constitucional que prohibió la reelección de diputados y senadores y, finalmente, la fusión a partir de 1935 de la figura presidencial y el liderazgo del partido revolucionario, explican sin lugar a dudas el nacimiento del extraordinario poder del presidente mexicano y del llamado partido hegemónico en la era postrevolucionaria. La no reelección parlamentaria se convertiría en uno de los engranes del hiper-presidencialismo mexicano en el siglo XX. Véase la evidencia empírica.

La Cámara de Diputados aprobó menos del 18 por ciento de las iniciativas presidenciales en la XXIX Legislatura (1920-1922); después, aprobó en promedio 43.7 por ciento de las iniciativas presentadas por el presidente de la República hasta 1928. La fundación del PNR explica en buena medida el aumento de la aprobación de la Cámara a las iniciativas del presidente a un 78.4 por ciento en el periodo 1928-1934. La no reelección ayudó a aumentar otra vez las iniciativas del Ejecutivo a 82 por ciento en el periodo 1932-1934, para llegar a más del 95 por ciento en promedio en los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946) (Weldon 1997 y 2003). Los miembros del Congreso, pertenecientes casi en su totalidad al partido revolucionario, cuyo líder indiscutible a partir de 1935 pasaría a ser el presidente de la República, verán en la figura del Ejecutivo al eje de la coalición gobernante, árbitro de las disputas y gran tomador de decisiones en relación con el futuro de sus carreras políticas. La conducta de los miembros del Congreso, casi todos miembros del partido revolucionario, se basará entonces en la ambición de ser promocionado a un nuevo cargo una vez concluido el “mandato” legislativo. Se alinearían entonces los intereses de los congresistas con los de su líder partidario —en situación hegemónica— a la sazón presidente de la República (Nacif, 1995, Weldon, 1997).

Hay que reconocer que la reforma de 1933 tuvo un efecto que podría calificarse como positivo precisamente en el marco del sistema de partido hegemónico, de elecciones no competitivas, del México revolucionario. Acaso con la posibilidad de la reelección, pero sin elecciones verdaderamente competitivas, el Congreso mexicano de gran parte del siglo XX se habría convertido, otra vez, en ese “museo de historia natural” del que hablaba Cosío Villegas refiriéndose a la institución parlamentaria del Porfiriato. Uno de los grandes dilemas de los regímenes autoritarios tiene que ver con la circulación de las élites políticas. Cuando el eje y protagonista de un sistema autoritario es un dictador, es decir, cuando el autoritarismo es dictatorial, tarde o temprano entrará en crisis, pues todos tenemos garantizado que la vida no será eterna (Linz, 1994 y 2000). Una élite envejecida, insensible a los cambios, crecientemente impermeable a nuevas visiones, atrapada en el ciclo de la vida misma, conduce sin remedio a una crisis política. La no reelección parlamentaria, junto con la no reelección presidencial, posibilitaron la circulación de las élites políticas en el sistema autoritario mexicano del siglo XX. Sin duda alguna ese fue el elemento central que explica, en perspectiva comparada, su sorprendente durabilidad. Y quizá también ello explique la naturaleza y el ritmo parsimonioso de su tránsito democrático (1988-2000), es decir, el paso del sistema hegemónico en elecciones no competitivas al sistema de partidos en elecciones limpias, confiables, y razonablemente equitativas, en el espacio de 12 años.

La no reelección parlamentaria jugó un papel positivo para la construcción y estabilidad del peculiar autoritarismo mexicano posrevolucionario. No así en la construcción de un auténtico Poder Legislativo. Pese a que es posible que los legisladores mexicanos se reelijan de manera no consecutiva, la verdad es que la regla contenida en el artículo 59 constitucional ha funcionado prácticamente como prohibición absoluta. De los 3,628 diputados de la evolución Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929)/Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938)/Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946) en el periodo 1934-1997, 3,144 nunca se reeligieron. Eso equivale al 86.7 por ciento del total, que deja un índice de reelección no-consecutiva del 13.3 por ciento. Por su parte, de los 477 diputados del Partido Acción Nacional (PAN, 1939) entre 1946 y 1997, la gran mayoría, 407 diputados, estuvo en la Cámara solamente en una ocasión. Eso equivale al 85.3 por ciento del total, para una tasa de reelección no consecutiva del 14.7 por ciento.

En la izquierda mexicana observamos algo muy parecido desde 1979. Si sumamos desde ese año los diputados del Partido Comunista Mexicano (PCM), convertido en Partido Socialista Unificado de México (PSUM), en Partido Mexicano Socialista (PMS) y en Partido de la Revolución Democrática (PRD), y agregamos incluso las bancadas de partidos que se vincularon también a ese proyecto evolutivo (Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, y Partido Mexicano de los Trabajadores, PMT), tenemos en total 169 diputados hasta 1997, de los cuales 145 (el 85.8 por ciento) sólo estuvo una vez en la Cámara de Diputados, para una tasa de reelección no consecutiva del 14.2 por ciento (Campos, 2003). Nótese la extraordinaria similitud de las tasas. Históricamente, la Cámara de Diputados se ha compuesto de una masa, claramente mayoritaria, de *newcomers*, de *amateurs*, de “bisoños” (como decía Gorostiza): es una palabra, de inexpertos. Ya en pleno pluralismo democrático, la cercanía del representado con el representante y el profesionalismo de los congresistas, son condición para el buen funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas.

Desde 1933, el Congreso de la Unión ha discutido la posibilidad de reformar el artículo 59 constitucional en dos momentos clave de la evolución de la política mexicana: en 1965, al inicio de la apertura parlamentaria a las minorías que supuso la reforma de los “diputados de partido”, y 40 años después, en 2005, en una etapa de redefiniciones institucionales producto de la entrada plena de México al concierto de las naciones democráticas. Concentrémonos por el momento en el debate de 1965. El 13 de octubre de 1964, el diputado Vicente Lombardo Toledano (PPS) presentó una iniciativa de reformas al artículo 54 constitucional, para posibilitar la reelección ilimitada de los diputados, no así de los senadores. La iniciativa dejaba intacto el texto del artículo 59, con lo que se generaba una obvia contradicción. El dictamen que recayó a la iniciativa de Lombardo se presentó para primera lectura en la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1964 y corrigió el desperfecto de la iniciativa, concentrándose la modificación en el artículo 59 y limitando la reelección de los diputados a un periodo (“Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo”).

El 30 de diciembre de 1965 se dio segunda lectura al dictamen referido y se suscitó un interesante debate en el que participaron, por el PPS, el diputado Lombardo Toledano

dano, por el PAN los diputados Estrada Iturbide y Hernández Díaz, por el PRI los diputados Ramírez y Ramírez, Olloqui y Osorio Marbán, mientras que por el PARM participó el diputado Barragán. Importantes fragmentos de ese debate pueden consultarse en la primera y segunda ediciones de *Derechos del pueblo mexicano* (1965 y 1978). Dos cuidadosos estudios del debate parlamentario de 1964-1965 son los de Diego Valadés (1999) y Rafael Estrada Sámano (2000). Los diputados del PRI defendieron el carácter gradual de la reforma, mientras que los del PAN, muy especialmente el diputado Estrada Iturbide, subrayaron la necesidad de que la reelección legislativa también abarcara al Senado y de que la reelección de diputados no tuviese restricciones. “Con eso volveríamos al texto original de la Constitución”, dijo entonces. El dictamen fue aprobado por 162 votos a favor y 28 en contra, entre los que se encontraban los votos de los diputados de Acción Nacional. El 2 de septiembre de 1965, el Senado recibió formalmente la minuta procedente de la Cámara de Diputados y, poco tiempo después, se produjo, en palabras de Valadés “uno de los episodios más decepcionantes de la historia parlamentaria de México”: el Senado rechazó sin debate la reforma al 59 constitucional.

Efectivamente, el 24 de septiembre de 1965 se presentó para primera lectura el dictamen correspondiente, en el que se afirmaba, en esencia, que el nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados no veía aún todos sus potenciales frutos y que, en lo sucesivo, iría en aumento, naturalmente, la función “cada vez más fecunda” de dicha Cámara; por otro lado, se argumentó que cada partido, con el nuevo sistema electoral recién echado a andar, “tendría un creciente interés propio en ir seleccionando a aquéllos de sus miembros que mayor capacidad hayan demostrado en el ejercicio legislativo a fin de volver a postularlos para un nuevo periodo, y ello traerá como consecuencia la elevación progresiva, intelectual y política de los integrantes de la Cámara de Diputados”. El dictamen proponía que el pleno del Senado rechazara la reforma al 59 constitucional y se inclinara por la continuidad de la regla de la no reelección parlamentaria.

El *Diario de los Debates* consigna que la lectura del dictamen fue recibida con aplausos, pero no con argumentos (todos los senadores pertenecían al mismo partido político). Se solicitó entonces (lo hizo el senador Murillo Vidal) que se dispensara el trámite de la segunda lectura por considerar que el asunto era de urgente y obvia resolución. Se puso a discusión el dictamen. Nadie pidió la palabra. Por 46 votos a favor del dictamen y ninguno en contra el asunto regresó a la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados recibió al expediente el 5 de octubre de 1965. Se turnó el asunto a las comisiones correspondientes, las cuales emitieron un dictamen al que se dio primera lectura el 15 de octubre de aquél año, con el voto particular en contra del líder de la fracción parlamentaria del PAN, Adolfo Christlieb Ibarrola, miembro de la Comisión de Gobernación. El dictamen aludido formulaba un conjunto pormenorizado de reflexiones sobre el debate público suscitado en los primeros ocho meses de 1965 sobre el asunto en comento, calificaba esa discusión como “confusa y desordenada”, en la que se asociaba insistentemente el tema de la reelección legislativa con el de la reelección presidencial “a pesar de que los diputados expresamente se habían pronunciado en contra de esa posibilidad”. El dictamen proponía como único punto de acuerdo el archivo

del expediente. “En el futuro —rezó el dictamen— cuando la realidad democrática de México marque la hora oportuna y hayan desaparecido los prejuicios políticos que ahora obraron como factores ‘circunstanciales’ entonces ‘otros hombres’ habrán de encontrar ‘desbrozado el camino’. Entonces, dándole la razón a quien la tenga, la historia dirá la última palabra”. El argumento en contra del dictamen del diputado Christlieb se basaba en la necesidad de que la Cámara de Diputados agotase en su integridad el procedimiento previsto en el artículo 72, inciso d), de la Constitución, pues:

la responsabilidad por el rechazo de la reforma debe recaer plena y exclusivamente sobre quienes en el seno del Congreso de la Unión se negaron siquiera a discutir o comentar el proyecto de la Cámara... Esta Cámara de Diputados no tiene por qué, aunque el dictamen aduzca que hay datos suficientes para pensar que la posición del Senado es definitiva, cargar con una responsabilidad histórica y política que en modo alguno nos corresponde.

Diego Valadés ha notado algo especialmente relevante: el PAN había votado originalmente en contra de la reforma (por considerar que el principio debía ampliarse al Senado y porque rechazaba la limitación a la reelección planteada en el dictamen a un segundo término), de modo que demandar el regreso al Senado de la minuta correspondiente suponía que Christlieb, implícitamente, apoyaba la reelección restringida a un periodo y limitada a la Cámara de Diputados.

“Era una decisión difícil para él, pero políticamente inteligente”, dijo, y con razón, Valadés (1999). Un cuidadoso estudio que intenta explicar por qué fracasó la iniciativa de reforma de 1965 es el de Maite Careaga (1999). En él, la autora analiza en la coyuntura mencionada el liderazgo de Carlos Madrazo al interior del PRI, y cómo la reforma constitucional aludida ponía en peligro su intento de reformar a su partido y su propia ambición presidencial. Dice Careaga: “A Madrazo lo apoyaron en contra de la reelección muchos de los mismos actores que cavaron su tumba cuando intentó sacar adelante su reforma del partido”.

En el marco del debate de 1964 se produjeron las primeras tres grandes aportaciones académicas a esta relevantísima cuestión política y de diseño institucional. Todas incluyeron reflexiones históricas y de derecho comparado. Una de ellas fue del destacado constitucionalista Antonio Martínez Báez (1965). Dijo don Antonio que: ...como estudiosos de la ciencia política y de la historia y evolución de nuestras instituciones jurídicas fundamentales, desde luego afirmamos que el problema que ahora tanto apasiona a la opinión pública nacional tiene sus raíces en el olvido o en la ignorancia de los fundamentales principios relativos a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo que se padeció al hacerse en 1933 un gran número de reformas a la Constitución Política Federal.

Afirma Martínez Báez que dichas reformas “no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno...”. Dice:

La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de 1906 ni por los realizadores de la Revolución Mexicana, Madero en

1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático dictó bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y 1932 y bajo la influencia y aún la sombra de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso Federal, olvidando tanto las doctrinas de la ciencia del derecho político, como la experiencia revelada en algunos periodos brillantes del parlamentarismo mexicano.

Subraya también que la norma contenida en el artículo 59 constitucional es, en perspectiva comparada, una “extraña disposición”, que ha recibido “juicios muy desfavorables” de “autores extranjeros” (Scott, Needler), pues los argumentos para defender esta *rara avis* del derecho constitucional comparado “son ilógicos e imaginarios... [y no] resisten las razones de la doctrina ni están de acuerdo con las bases históricas de la organización y funcionamiento del Parlamento”. “No sabemos todavía quién sea el doctrinario que inspire ahora la permanencia de la irracional regla que impide a senadores y diputados su reelección.” La reforma de 1933 fue para Martínez Báez “caprichosa” pues “la imposibilidad de la reelección es, bajo todos los aspectos, un error notorio. La probabilidad de una reelección no interrumpida es la única que ofrece al mérito una recompensa digna de él y forma en un pueblo una masa de nombres respetables y respetados... Nada cuesta más caro a una nación que crear reputaciones”. Tolere el lector otra cita extensa de este clásico del debate sobre el artículo 59 constitucional:

Existe en todos los países modernos una profesión de grande importancia, que requiere no sólo una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, y esa es la profesión parlamentaria. Dentro del género del político profesional hay una especialización muy exigente en las cualidades humanas, para la mejor realización de las tareas de dirigentes gubernativos, que no deben estar encomendadas a meros aficionados o impreparados... es indudable la conveniencia de la formación de gente con experiencia política dentro de las asambleas legislativas, experiencia que no se puede alcanzar sin la posibilidad de permanecer en el Parlamento, si se obtiene el refrendo de los electores para un nuevo mandato.

Por su lado, Adolfo Chistlieb Ibarrola publicó un pequeño libro que reunió sus reflexiones históricas, políticas y jurídicas sobre el tema (Christlieb 1965). Ahí Christlieb argumentaba que era “necesario complementar la reforma constitucional que introdujo el sistema de diputados de partido con sistemas que abran al pueblo la posibilidad de reelegir a quienes hayan cumplido la representación con eficacia y espíritu de servicio”. Para Christlieb, tres años era un tiempo claramente insuficiente, pues en él los diputados “no están en aptitud de adquirir los conocimientos y la experiencia indispensables para el buen cumplimiento de su tarea”. En todo caso, el cambio normativo no implicaba en modo alguno que los diputados serían reelectos “a su arbitrio personal”, pues “primero habrán de seleccionarlos sus partidos y después los ciudadanos en las elecciones”. Con todo, y muy en línea con los argumentos de Martínez Báez, se acabaron imponiendo, dice Christlieb “las razones de la sinrazón”. A lo largo de los primeros meses de 1965 privó una “campaña tendiente a deformar los objetivos de la reelección

de los legisladores”. “Aportaron material abundante la ignorancia y la mentira tendenciosa”, dice Christlieb. “El actual presidente del PRI [Carlos Madrazo]... comenzó una campaña, en ocasiones sorda y en las otras plagada de violencias tropicales, contra la reelección de los diputados votada por una Cámara donde la abrumadora mayoría pertenece a su partido”. Dice Christlieb:

Con lo que la Cámara de Diputados no contó fue con la deformación del problema, por ignorancia de muchos y por interés o sectarismo de quienes, por ser dirigentes políticos, tienen obligación de considerar objetivamente la cuestión y de orientar a la opinión pública, en lugar de crear confusiones para beneficio propio o de sus aduladores de hoy... Los argumentos del contra han partido de una intencionada deformación del tema, que por eso no puede considerarse como expresión auténtica de opinión pública; han explotado de manera imprecisa el lema de “Sufragio Efectivo, No Reelección”...; se han basado en datos históricos inexactos y en programas revolucionarios inexistentes y han presentado el fantasmagórico propósito de una reelección presidencial condenada por razones históricas en el dictamen, y en forma unánime por todos los diputados de todos los partidos... Dentro de nuestra realidad política, la actitud insistente del jefe del PRI, en contra de la reelección de los diputados, aprobada por una Cámara integrada por una mayoría de miembros de su partido, hace suponer que Madrazo no cree jugarse la carta de su renuncia, como ha dicho públicamente, sino que espera el apoyo de quien, en fin de cuentas, decide la política del PRI. En todo esto hay algo oscuro... el desautorizar a los diputados de la mayoría priista... sólo puede tener el sentido de reducir a la Cámara y al Congreso a la categoría de órganos de partido; el de subordinar la actividad parlamentaria nacional a la acción extraparlamentaria del partido oficial...

Por su lado, se encuentra finalmente el libro de Pedro Pablo Camargo, publicado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México, hoy Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad (Camargo, 1965). Una vez estudiadas las Constituciones del continente americano, Camargo afirmaba que “Las Constituciones de las Repúblicas Americanas, salvo las excepciones de Costa Rica, Honduras y México, permiten la reelección de los miembros del poder legislativo. Además, no existen tendencias más o menos firmes encaminadas a restringir la reelección indefinida...”. Y efectivamente, con el paso del tiempo, y a 40 años de la publicación del libro de Camargo, no apareció tendencia alguna, ya no se diga firme, encaminada a restringir la reelección indefinida de los legisladores en el continente americano (ni en el resto del mundo). Honduras abandonó en los ochenta del siglo pasado al grupo excepcional, Ecuador se sumó en 1979, pero lo abandonó en 1994, razón por la cual hoy solamente Costa Rica y México permanecen en el selecto conjunto de países del mundo que prohíben la reelección de sus parlamentarios. Dice Camargo en las conclusiones de su libro:

El Derecho Político de las Repúblicas Americanas establece que la reelección de los miembros del poder legislativo, que emana de la voluntad popular, no es, en manera alguna, incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia representativa sino, antes bien, consecuencia del principio de la llamada soberanía popular o autodeterminación interna.

Camargo sin embargo cierra su libro con una propuesta sorprendente:

Como al tenor de lo dispuesto en el artículo 39 constitucional “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, el cual “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, sería conveniente, en última instancia, someter a consulta popular si procede restablecer o no la reelección de los miembros del Poder Legislativo.

El problema es que la modificación al 59 constitucional no supone la alteración o modificación de la forma de gobierno. Es una modificación crucial, sí, pero en el marco de una “forma de gobierno” establecida. La reforma de 1933 no alteró o modificó “la forma de gobierno”. Pero suponiendo sin conceder que nos encontremos ante tal escenario, ¿cómo ejercer ese inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno sino a través de los mecanismos representativos que, en exclusiva, la propia Constitución ofrece? La apuesta por la reforma al 59 constitucional no puede ser sino constitucional: la Constitución es inviolable (artículo 136) y no contempla entre sus mecanismos de reforma el de la consulta popular. Camargo se equivocó al final: la reforma al 59 constitucional requiere del consenso de las élites políticas y de sus actores colectivos centrales que son los partidos políticos, en situación pluralista. En esto Christlieb tenía toda la razón. El convencimiento sobre su necesidad está hoy en día extraordinariamente extendido entre los individuos que componen esas élites, pero no entre las cúpulas de todos los partidos políticos. La no reelección está en el corazón del funcionamiento del PRI, aunque el sistema de partido hegemónico haya desaparecido. Pero las consecuencias políticas de la circulación perenne se incorporaron, después de años ya de convivencia multipartidaria, a la lógica interna de otros partidos en la nueva, digámoslo sin tapujos, democracia partidocrática de México. Quienes se empeñan en conservar un sistema que debilita el carácter representativo de las instituciones tienen como as en la baraja no tanto el rechazo popular al principio reeleccionista, sino el rechazo popular a sus representantes “que piden el voto y nunca más regresan”. ¿Para qué reelegirlos si no convence su carácter representativo? Insisto: este es un asunto de élites políticas, aquí y en China. Por eso son tan elocuentes las palabras de ese excelente constitucionalista mexicano que fue Antonio Martínez Báez, quien a diferencia de Camargo supo poner el dedo en la llaga al afirmar:

Hay ingredientes emocionales y de otra especie, que convierten el tema discutido en un verdadero cuadro de psicopatología política. Cometiéndose una falsa generalización, los miembros del Poder Legislativo reciben unas notas de calificación bastante bajas, y de ahí se llega a la ilógica conclusión de que no puede admitirse su reelección.

Un dato que no puede perderse de vista del debate de 1965 es el carácter unánime de la aprobación de la reforma en la Cámara de Diputados. Ciertamente, el PRI en el Senado rechazó la propuesta, con lo que se configuró, indudablemente, un cambio de opinión en dicho partido y, a la sazón, en el entonces presidente de la República, Gus-

tavo Díaz Ordaz. Con todo, es especialmente significativo un dato: el debate sobre la reforma al artículo 59 constitucional no es un debate estrictamente partidista, en el que un partido o un bloque de partidos están a favor, e igualmente un partido o conjunto de partidos están en contra. Existe la convicción entre individuos pertenecientes a *todos* los partidos políticos de la necesidad de reformar el 59 constitucional. La convicción es más y más grande a medida que se pluraliza la política parlamentaria de México. Ahí puede observarse cómo entre 1988 y 2000, es decir, en los años de la democratización de México, periodo en el que se pasó de la pérdida de la mayoría calificada del PRI en 1988 a la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del partido del presidente (del PRI) en 1997, a la pérdida de la mayoría absoluta en las dos cámaras por parte del partido del presidente (del PAN) en 2000, se presentaron cinco iniciativas de reforma al 59 constitucional: una del PPS, dos de diputados del PAN y dos de diputados del PRI. Después del 2 de julio de 2000, en pleno gobierno dividido —que potencia al máximo la relevancia del Poder Legislativo— se han presentado 15 iniciativas: cinco del PRI, cuatro del PAN, dos del PRD y, muy notoriamente, dos de Congresos locales (de Chihuahua y Jalisco), quienes también proponen la reforma al artículo 116 que prohíbe la reelección de los diputados a los congresos locales. De las 13 iniciativas provenientes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, nueve fueron presentadas por diputados y cuatro por senadores.

Una encuesta realizada por *Reforma* a 287 de los 500 diputados federales en noviembre de 2004 indica que el 75 por ciento de los diputados federales de México están “a favor de la reelección de los legisladores” y 25 por ciento en contra (*Reforma*, suplemento *Enfoque*, 6 de febrero de 2005). Véase ahora la distribución entre partidos: el porcentaje más alto se encuentra entre los diputados del PAN, pues el 96 por ciento de sus diputados están a favor; después viene el PRI, con el 66 por ciento a favor, y finalmente el PRD con el 62 por ciento a favor. Dados los pesos específicos de cada uno de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, en principio era más que viable la reforma al 59 constitucional, que requiere de dos tercios de los diputados presentes para su aprobación. Sin embargo, del total de diputados, el 68 por ciento pensaba que era improbable que la reforma fuese aprobada. Esta diferencia entre lo que piensan los legisladores en lo individual y lo que perciben como probable sólo es explicable por los partidos políticos y por sus dirigencias. En mayo de 2002 también *Reforma* levantó una encuesta nacional en donde preguntó a 1,095 mexicanos adultos en las 32 entidades federativas del país si estaban “A favor o en contra de que se permita la reelección de legisladores y autoridades municipales”.

Y, claro, la respuesta que anticipaba en los años sesenta del siglo XX don Antonio Martínez Báez se deja ver con toda claridad: sólo el 31 por ciento se pronunció a favor de la reelección, 59 por ciento lo hizo en contra y 4 por ciento no contestó. El público en general rechaza la reelección de sus legisladores porque sus legisladores no son representativos de sus intereses: el 74 por ciento de la población piensa que “actualmente los partidos políticos no representan los intereses de los ciudadanos” (*Reforma*, 10 de agosto de 2002). Ahora bien: la aceptación de la posibilidad de la reelección sube en cuanto el tema se frasea de otro modo: 45 por ciento dijo estar a favor de la

reelección “sabiendo que así podría evaluarse el desempeño de los representantes”, y 55 por ciento estuvo a favor de la reelección “sabiendo que así se lograría tener a los representantes más capaces y profesionales en puestos de elección popular” (*Reforma*, 7 de julio de 2002). Así, todo es cuestión de enfoque, y del modo en que la clase política se comunica con la ciudadanía.

Pasaron 40 años para que el Congreso de la Unión volviera a debatir, formalmente, la reforma al 59 constitucional. Efectivamente, el 14 de diciembre de 2004 se sometió a primera lectura un dictamen de proyecto de decreto “por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. La iniciativa de reforma constitucional presentada por el senador Demetrio Sodi de la Tijera (PRD) fue apoyada por otros dos senadores: César Jáuregui (PAN) y Genaro Borrego (PRI). Lo hicieron haciéndole una modificación a la propuesta original, que no planteaba limitación alguna para la reelección de los legisladores federales: la reelección podría darse en dos ocasiones (tres periodos consecutivos) para los diputados y una vez (dos periodos consecutivos) para los senadores. Ciudadanos organizados se sumaron a la tarea de los tres senadores, pertenecientes a los tres principales partidos políticos mexicanos, organizando foros de discusión y publicaciones en 2004 y 2005. Hacia diciembre de 2004, los tres senadores mencionados habían logrado que el predictamen mencionado fuese firmado por 89 senadores.

El dato es relevante porque una reforma constitucional requiere de dos terceras partes de los senadores presentes para ser aprobada en el Senado de la República, es decir, de 84 senadores. En consecuencia, la firma de 89 senadores suponía en principio la alta probabilidad de que la reforma fuese aprobada en el Senado. Cabe subrayar que 31 de esos 89 senadores pertenecían al Revolucionario Institucional. La reforma igualmente incluía la propuesta de modificación al artículo 116 (también reformado en 1933), y no para que los legisladores locales pudiesen ser reelectos, sino para que cada legislatura local en cada uno de los estados de la Federación pudiese decidir libremente mantener el principio de la no reelección parlamentaria o modificar el marco constitucional local para permitir la reelección en los términos que ahí se decidiese. En otras palabras, se trataba de una iniciativa de corte evidentemente federalista. El 10 de febrero de 2005, el asunto se sometió a discusión en el pleno del Senado. En el arranque de la sesión hubo un intento de postergar la discusión con una moción suspensiva. Todo parecía indicar que al interior de las bancadas, especialmente del PRI y del PRD, no se lograba una posición totalmente cohesiva en torno al asunto. El senador Demetrio Sodi de la Tijera pidió la palabra para decir:

Es este un tema muy importante... no es un tema que estemos sacando a la discusión sin haber hecho un trabajo previo, habiendo llevado a cabo durante los últimos dos años... una serie de reuniones, de seminarios... hemos pedido la opinión de gente de todos los sectores, de la academia, hemos estado debatiendo, entonces no es posible en este momento que ya está un dictamen, que había el compromiso desde el año pasado de traerlo, hacerlo de primera lectura y de votarlo en las primeras sesiones de este periodo de sesiones, no es posible que dejemos pendiente un tema tan importante. Yo creo que éste, desde nuestro punto de vista, es el tema más importante que tiene que ver con el fortalecimiento

de nuestra democracia y con el fortalecimiento del Poder Legislativo... Yo convocaría a los senadores y senadoras... a que no le tengamos miedo al debate, a que le entren al debate. Si tienen argumentos para oponerse a la reelección, entren al debate.

Se declaró entonces un receso en el que cada bancada se reunió por separado para discutir. Minutos después, se reanudó la sesión y empezó el debate. Se pronunciaron a favor del proyecto los senadores Jáuregui (PAN), Sodi (PRD), Borrego (PRI), Castellanos (PVEM), Zermeño (PAN) y Corral (PAN). En contra del proyecto argumentaron los senadores Sauri (PRI), Roque (PRI), Ojeda (PRD), Hernández (PRI), Cantón (PRI) y Jiménez (PRI). Por su lado, la senadora Luisa Calderón (PAN) tomó la palabra para razonar su abstención. El resultado de la votación sorprendió a muchos, pues si bien 31 senadores del PRI habían apoyado el predictamen impulsado por los senadores Jáuregui, Sodi y Borrego, sólo este sostuvo su posición y votó a favor del proyecto (“La reelección continua de los legisladores permitiría que se queden los que valen. Que se vayan los incompetentes, los indolentes, los deshonestos e irresponsables”, dijo con singular vehemencia). Los otros 48 senadores del PRI presentes en la sesión votaron en contra. De 41 senadores del PAN, 40 votaron a favor y una senadora (Calderón) se abstuvo.

De los nueve senadores del PRD presentes en la sesión, cuatro votaron a favor y tres en contra. Los cinco senadores del PVEM presentes en la sesión votaron igualmente a favor. Total: 50 votos a favor, 51 en contra y una abstención. Acaso fue un milagro que se votara el asunto porque, irresponsablemente, el Congreso mexicano casi no vota los disensos. Ahora sabemos quiénes están a favor y quiénes en contra de devolver al ciudadano un derecho político fundamental en las democracias, máxime en un sistema electoral mixto como el nuestro, cuyas virtudes y ventajas están tan imperdonablemente desaprovechadas (Shugart y Wattenberg, 2001). En el inicio de la tregua cabe recordar otra vez a Gorostiza cuando afirmaba que los ciudadanos que tenían el derecho y el poder para edificar las instituciones representativas debían tenerlo también “para mantener en pie, reparar y hermostrar el edificio”. Finalmente, cabe recordar las palabras de Valadés (1999) quien, a la luz de lo sucedido en 1965, dijo “...si no fue ayer y no es hoy, será mañana cuando por fin se conquiste el derecho que los mexicanos tenemos a contar con un Congreso cuyos miembros puedan reelegirse si así lo deciden los electores y le den al sistema representativo una nueva dimensión en México”.

Bibliografía

- CAMARGO, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Derecho Comparado, 1965.
- CAMPOS, Emma, “Un Congreso sin Congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- CAREAGA, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CHRISTLIEB IBARROLA, Adolfo, *Crónicas de la no reelección*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1965.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1957 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- ESTRADA SÁMANO, Rafael, “La reelección de los miembros del Poder Legislativo”, en AA.VV., *Reformas Constitucionales*, tomo I, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Themis, 2000.
- GOROSTIZA, Manuel Eduardo de, *Cartilla Política*, Londres, Colmes, 1833.
- LABASTIDA, Horacio, *Las constituciones españolas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- LINZ, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.
- , “Authoritarian Regimes”, en Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “Los diputados frente a la Constitución” y “Diputados y Senadores: posibilidad de reelección ilimitada”, ambos publicados en *Excelsior*, 8 y 12 de enero de 1965, respectivamente, reproducidos en *Obras I. Obras Político-Constitucionales, Coordinación de Humanidades*, UNAM, 1994.
- NACIF, Benito, *The Mexican Chamber of Deputies, the Political Significance of non-Consecutive Re-Election*, Universidad de Oxford, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, 1995.
- , “El impacto del PNR en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, 1928-1934”, Documento de Trabajo 82, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998.
- SHUGART, Matthew Soberg y Wattenberg, Martín (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Cambridge University Press, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1908-1992*, 12a. ed., México, Porrúa, 1992, 1a. ed., 1957.
- VALADÉS, Diego, “Adolfo Christlieb y la reelección de los legisladores”, en *Propuesta*, año 4, núm. 8, vol. II, febrero, 1999.
- WELDON, Jeffrey, “The political sources of *presidencialismo* in México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.
- , “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , “State Reform in México: Progress and Prospects”, en Armand B. Peschard y Sara Rioff (eds.), *Mexican Governance: from Single Party Rule to Divided Government*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2005.

Artículo 59

Trayectoria constitucional

59 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30-XI-1934

El texto del original de este artículo pasó a ser el artículo 58. Se establece la no reelección para los senadores y diputados para el periodo inmediato, a excepción de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En la reforma contrariando uno de los grandes principios de la revolución, la no reelección, se establece que los senadores y diputados del Congreso reunidos podrán ser reelectos por dos y cuatro periodos consecutivos correspondientemente, la reforma también contempla la coalición de partidos en referencia a la postulación para la reelección de senadores y diputados estableciendo que ésta sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, sin importar que la coalición por hacerte todos los partidos existentes.