

LA REELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO

Rafael ESTRADA SÁMANO

SUMARIO: I. *Un poco de historia.* II. *La fallida reforma de 1964-1965.*
III. *Opiniones en pro y en contra.* IV. *Conclusión.*

I. UN POCO DE HISTORIA

El tema que aborda este estudio no es en manera alguna intrascendente. Por el contrario, es de esos que afectan “nada menos que a la esencia del gobierno constitucional”.¹ En efecto, tiene que ver con la integración, la organización y el funcionamiento de una de las ramas del poder público, la legislativa, que ha estado en México relegada, disminuida frente al incontestable poder acumulado, constitucionalmente, sin duda, pero también por las vías de hecho, en el Ejecutivo. Ahora que afortunadamente se persigue concluir la ya muy dilatada transición hacia un régimen razonablemente democrático en México, es imprescindible que se replantee el tema, pues incuestionablemente constituye una de las asignaturas que han dejado pendientes las sucesivas reformas electorales y políticas que se han venido dando desde los años sesenta del siglo XX y que han evolucionado, en general, de manera positiva, por más que pueda parecer lenta y gradual. No cabe duda de que al plantearse la reforma integral de la organización del Estado mexicano, lo cual aparentemente es inminente, tendrá por necesidad que volverse a plantear y a discutir el tema de la reelección de los legisladores.²

¹ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Porrúa, 1986, p. 421.

² La doctora Jacqueline Peschard ha señalado que es cierto que toda negociación política conlleva un cálculo egoísta, el intento de extraer las mayores ventajas de la misma,

Existe entre los mexicanos, aun entre aquellos que tienen conocimientos acerca de la historia y de la organización constitucional de la nación, la creencia errónea de que la no reelección de los legisladores, establecida en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera no absoluta, sino relativa, es decir, para afectar solamente al periodo inmediato siguiente a aquél en que se desempeñe el diputado o el senador de quien se trate, está en la mencionada ley fundamental como resultado del postulado antirreeleccionista que informó y motivó en gran medida a la Revolución Mexicana que se inició en 1910. No hay tal. Está históricamente demostrado que dicho postulado afectó sólo a la reelección del titular del Poder Ejecutivo, ya que el texto actual del artículo 59 antes aludido no fue objeto de discusión, ni en la forma ni en el fondo, en el seno del constituyente, reunido en Querétaro en 1916-1917 y, por consiguiente, no fue incluido en el texto original de la ley fundamental.

En efecto, el texto vigente de la mencionada disposición constitucional que imposibilita la reelección de los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión para el periodo inmediato siguiente, es producto de una de las tantas reformas a que ha sido sometida la carta de Querétaro a lo largo de sus ochenta y tres años de vigencia. Conviene, por tanto, echar un vistazo a los orígenes históricos de la reforma constitucional correspondiente, para disipar la aludida creencia errónea y para desentrañar las razones por las que se introdujo la no reelección de los legisladores cuando ya se había calmado el vendaval revolucionario y se pretendía institucionalizar a la Revolución.

En virtud de lo dispuesto por el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933, mediante el cual se reformaron los artículos 56, 58 y 59 de la Constitución, el texto original del artículo 59

empero, el acentuamiento de esta circunstancia se explica por la pluralidad y la competencia electoral cada vez más marcada y, consecuentemente, por la creciente volatilidad del electorado, sensible a la novedad en la oferta electoral. Este razonamiento ayuda a comprender incluso por qué temas sobre los cuales se había debatido con cierta profundidad quedaron fuera de la iniciativa de reforma electoral; me refiero a temas como los partidos regionales, la reelección de los legisladores, o la segunda vuelta electoral, que habían sido discutidos desde la óptica de la necesidad de avanzar en la institucionalidad democrática, es decir, en el fortalecimiento del sistema de partidos y del Poder Legislativo por la vía del impulso a la carrera parlamentaria. Citada por Gómez Palacio, Ignacio, *Procesos electorales, jurisprudencia y tesis relacionados del Tribunal Federal Electoral*, México, Oxford University Press, 2000, p. 2.

constitucional se trasladó literalmente al artículo 58 y el contenido primigenio de este último, con ciertas modificaciones, se refundió en el artículo 56. Con estos movimientos se abrió el espacio para introducir en la ley fundamental el precepto desde entonces en vigor que establece:

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.

Para llegar a este resultado, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 16 de noviembre de 1932 se había presentado, por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario la iniciativa correspondiente que afectaba no sólo al aspecto de la no reelección de los legisladores, sino también a varios otros aspectos de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo federal y aun al restablecimiento de la no reelección absoluta del presidente de la República, principio este último de la Revolución Mexicana que se había trastocado en 1927 para permitir la reelección del presidente Álvaro Obregón. Por consiguiente, la iniciativa en cuestión afectaba a varios preceptos de la parte orgánica de la Constitución.

Limitándonos al tema de este trabajo, es importante destacar que esta iniciativa expresaba en su exposición de motivos:

La Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que se celebró en la ciudad de Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre próximo pasado, aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la No Reelección a la Declaración de Principios de esta institución política, y que, en consecuencia, los senadores o diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Respecto a la prohibición que contiene la proposición, aun cuando en rigor, no distinguiendo como no distingue el texto de dicha proposición entre diputados y senadores propietarios y diputados y senadores suplentes, debe entenderse que la prohibición relativa abarca por igual a unos y otros, y por ahí sigue la exposición de motivos tratando de esclarecer esa distinción y de fundar la inclusión del párrafo segundo del artículo 59 constitucional, pero sin aportar razón alguna de fondo para el establecimiento de la no reelección de los

legisladores para el periodo inmediato. Parecería, pues, que la iniciativa, en cuanto al punto que interesa a este trabajo, fue solamente una ejecución pura y simple de una resolución de una Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario. Por cierto, la iniciativa llegó a la Cámara de Diputados firmada por el presidente y por el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido, general Manuel Pérez Treviño y diputado licenciado Fernando Moctezuma, si bien la hicieron suya inmediatamente al recibirse “para que pase desde luego a comisión”, las diputaciones de Nuevo León y Querétaro, así como el diputado por Tamaulipas Juan Aguirre Siller. De no haber sido por esto último se hubiera producido en el trámite una violación flagrante al artículo 71 constitucional, toda vez que es evidente que este precepto no confería el derecho de iniciar leyes o decretos a los partidos políticos o a los órganos internos de éstos.³

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el viernes 9 de diciembre de 1932 se dio lectura al Dictamen emitido por las comisiones respectivas, en relación con la iniciativa antes aludida. De dicho Dictamen interesa destacar que es más explícito que la propia iniciativa en cuanto a la pretendida fundamentación de la medida antirreeleccionista de los legisladores que se estaba tomando:

Se trata de consignar en nuestra carta fundamental el principio de la No Reección, de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y ejecutivos locales de los estados, y en forma restringida por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos del país, diputados y senadores al Congreso federal y diputados a las Cámaras locales. El punto principal en el sistema electoral que ha dado margen a más dificultades desde la proclamación de nuestra independencia, ha sido la Reección o No Reección de los titulares del Poder Ejecutivo, ya que este Poder, por sus funciones propias, por las fuerzas materiales de que dispone, en hombres y dinero, es el llamado a abusar cuando, como ha sucedido en diferentes épocas, la duración indefinida de un hombre en el Poder ha creado dictaduras con el natural estancamiento de las funciones públicas en manos de unos cuantos favorecidos. Respecto de la No Reección de los elementos del Poder Legislativo federal y local, *no hay an-*

³ Esta iniciativa debe constar en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, pero puede consultarse en la obra de la XLVI Legislatura de esta última: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, 1967, t. VI, p. 230.

tecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la Ley y de la jurisprudencia, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios (énfasis añadido); pero es necesario buscar la manera de cohonestar la conservación de las tradiciones con las evidentes ventajas de la No Reección. Debemos reconocer que la No Reección de los miembros de los cuerpos legislativos procede aceptarla como medida de orden político que como todas las leyes de esta índole se dan a los pueblos cuando las pueden utilizar o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública nacional la reclama pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo.⁴

Después de tan elocuentes reconocimientos, el Dictamen intentó francamente el equilibrismo mental para tratar de “cohonestar” lo irreconciliable:

Nosotros creemos que la No Reección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen. Si se admite la Reección para después de un periodo de receso, “haciendo viable que vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo de la opinión pública, y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia”, según los autores del Dictamen se resolvería la evidente antinomia entre la no reelección de los legisladores y las ventajas que claramente se derivarían de la reelección de los mismos. En otras palabras, se pretendió encontrar la solución del dilema en el establecimiento de una reelección restringida o relativa que operaría en periodos no inmediatos y no sucesivos, imposibilitando la carrera parlamentaria, pero al mismo tiempo permitiendo que esporádicamente, a saltos, mediante brincos intermitentes, de manera interrumpida “vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública, y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia”.⁵

⁴ *Ibidem*, p. 231.

⁵ *Ibidem*, pp. 231 y 232.

Vaya solución. En el debate en lo general que se suscitó en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del miércoles 14 de diciembre de 1932, después de la segunda lectura del mismo Dictamen, destacaron las intervenciones de los diputados Ezequiel Padilla y Gonzalo Bautista. El primero de ellos se refirió a:

Estas reformas nos ofrecerían un ejemplo extraordinario, porque traídas aquí por una ola impetuosa de la opinión pública, *están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional* (énfasis añadido). Con estas reformas vamos a poner cortapisas a la voluntad del pueblo; con estas reformas vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el parlamento, enviando, reeligiendo a aquellos que representan aun su opinión o rechazando a los que ya no la representan; pero era necesario eso: *un sacrificio hecho a la doctrina constitucional que será transitorio porque no es posible violar perennemente lo que es esencia de sabiduría constitucional* (énfasis añadido), era necesario porque el continuismo, la reelección, habían expulsado de la Cámara al Sufragio Efectivo; era necesario porque se necesita un puente entre el fraude electoral que era en lo que se había convertido cada nueva Legislatura, y el verdadero gobierno de la opinión pública.⁶

En paralelo con el equilibrismo mental que se aprecia en el mencionado Dictamen, el diputado Padilla, al comentario, pretendió conciliar lo que reconoció como una violación a los principios de la doctrina constitucional y de la democracia, con una supuesta necesidad de efectuar de manera transitoria dicha violación. En el caso, por lo visto transitorio se ha convertido en permanente e institucional, toda vez que la reforma de marras lleva en vigor cerca de 70 años.

Por su parte el diputado Gonzalo Bautista fue sumamente claro e incisivo al señalar:

Con todo el respeto que debe merecer a los miembros del Partido Nacional Revolucionario la proposición presentada por nuestro Instituto, expresemos con toda libertad cuál es el alcance de las nuevas disposiciones constitucionales, para poder deducir de ellas si se mantiene el equilibrio dentro

⁶ *Ibidem*, p. 232.

de los distintos poderes del país o en alguna forma puede quedar roto este equilibrio. De tal manera debe ser tan fuerte en nosotros esta preocupación, que al venir a esta tribuna debemos aportar, más que argumentos en contra de la ponencia del Partido, consideraciones especiales sobre las consecuencias que pueda determinar la aprobación de la reforma constitucional propuesta, para encontrar los medios de evitar el peligroso desequilibrio de los poderes en nuestro país. Las distintas reformas constitucionales relativas a la organización del poder público, han venido determinando invariablemente una depresión de las fuerzas del Poder Legislativo. *Juzgo que algunas de las disposiciones contenidas en la ponencia del Partido pueden, todavía más disminuir esta fuerza del Congreso de la Unión* (énfasis añadido); por lo cual creo pertinente exhortar a las comisiones dictaminadoras para que tomen en cuenta las sugerencias que me voy a permitir hacerles.⁷

Continuó el diputado Bautista señalando que no creía, como el diputado Padilla:

Que una falta de expresión de la opinión pública en las funciones electorales durante el periodo que lleva de triunfar la Revolución, sea lo que ha determinado la necesidad de llegar a sostener el principio antirreeleccionista, principalmente por lo que se refiere a los miembros del Poder Legislativo. Esta resolución, a la que ha llegado nuestro partido, recogiendo el sentimiento mayoritario de la opinión nacional, tiene posiblemente muchas causas; *pero la que menos influyó en ella es la efectividad del sufragio* (énfasis añadido). Yo creo que es algo así como una campaña constante desarrollada en la prensa de la República, en los teatros y en distintos centros donde la opinión del hombre puede manifestarse, la que ha venido determinando cierta depresión en el concepto de respetabilidad en que debería tenerse al Poder Legislativo de nuestro país, *provocada esta campaña, provocado este constante ataque hacia el Poder Legislativo precisamente por esa falta de armonía en los distintos poderes de México* (énfasis añadido). La falta de armonía verdadera entre el Legislativo y el Ejecutivo en nuestro país, nos ha hecho vivir constantemente bajo el régimen dictatorial de las facultades extraordinarias, desde la época en que se aprobó la Constitución de cincuenta y siete hasta nuestros días, y si la organización del poder público por la Constitución de diecisiete, ya no cuenta con los defectos originales; si las distintas reformas que se refieren principalmente a la organiza-

⁷ *Ibidem*, pp. 232 y 233.

ción del Poder Legislativo, a su fuerza intrínseca, a su vida misma, ha venido determinando una depresión todavía mayor y si nosotros no procuramos equilibrar la fuerza del Poder Legislativo con la del Poder Ejecutivo, tengo la seguridad de que más tarde no solamente el país se pronunciará, como ahora, por la No Reección de los miembros del Poder Legislativo, sino que en un plebiscito podría pronunciarse la opinión nacional en contra de la existencia del Poder Legislativo.⁸

El *Diario de los Debates* consigna que con estos últimos conceptos el orador arrancó los aplausos de la asamblea.

Acto seguido el diputado Gonzalo Bautista procedió a ilustrar las reformas a las que se había venido refiriendo:

Primero, la disminución del número de periodos de sesiones del Poder Legislativo, pues ya se sabe que la Constitución anterior establecía dos periodos de sesiones, mientras que la Constitución actual los reduce a uno solo; después la segunda reforma disminuyendo el número de diputados y haciendo menos efectiva y menos real la Representación Popular; *más tarde, la reforma de la No Reección de los miembros del Poder Legislativo, reduciendo también la fuerza del parlamento, quérase que no* (énfasis añadido). Todo esto nos obliga a buscar algunos postulados que pudieran traer un equilibrio, ante la necesidad que tenemos como miembros disciplinados de nuestro partido, de aprobar y sostener la ponencia del mismo.⁹

El diputado Bautista procedió a formular estos postulados, que hizo consistir en la vuelta al sistema de dos periodos de sesiones al año, en el aumento del número de representantes populares y en la reducción del término en el que puede disponer el Poder Legislativo para restringir el veto del Poder Ejecutivo. De modo que ante la impotencia o la inconveniencia política para oponerse a la no reelección de los legisladores, actitud esta última a la que conducía de manera natural el razonamiento del orador, el diputado Bautista prefirió salirse por la tangente y concluir su intervención con un tímido y tibio: “Yo me permitiría sugerir a la comisión estos tres puntos de vista necesarios para mantener el equilibrio de los poderes en nuestro país”.¹⁰

⁸ *Ibidem*, p. 233.

⁹ *Ibidem*, p. 234.

¹⁰ *Idem*.

Considerado el asunto suficientemente discutido después de las intervenciones de los diputados Padilla y Bautista antes reseñadas, se sometió el Dictamen a la votación en la que fue aprobado el proyecto de decreto que proponía, en lo general, por unanimidad de 101 votos.

Posteriormente, en la sesión ordinaria de la misma Cámara de Diputados celebrada el jueves 15 de diciembre de 1932, el Dictamen fue sometido a debate en lo particular, durante el cual ya no se esgrimieron argumentos en relación con la no reelección de los legisladores. El propio Dictamen fue así aprobado por unanimidad de 115 votos y pasó a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.

Agotado rápidamente y sin discusiones ni argumentaciones relativas al asunto de la no reelección de los miembros del Congreso de la Unión, el proceso legislativo en el Senado concluyó en la sesión ordinaria de esa Cámara celebrada el viernes 26 de diciembre de 1932, con la aprobación, por unanimidad de 39 votos, del proyecto de decreto contenido en el Dictamen, el cual fue turnado a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales correspondientes y, finalmente, en la sesión extraordinaria del Congreso general celebrada el lunes 20 de marzo de 1933, se llevó a cabo el cómputo de votos de las legislaturas de los estados y se declaró aprobada la reforma propuesta. El decreto correspondiente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933.

Así, en el más puro y tradicional estilo del órgano revisor de la ley fundamental, todo el proceso para la aprobación, publicación y entrada en vigor de una reforma constitucional sumamente trascendente tomó tan sólo un lapso de cinco meses y pico. La misma reforma, a pesar de haber sido relativamente ignorada, ha merecido algunos comentarios y opiniones. Para los propósitos de este estudio, merecen atención especial las consideraciones que sobre la propia reforma hicieron dos importantes personajes, ubicados cada uno en diversas posiciones políticas e ideológicas.

El primero de ellos es Gonzalo N. Santos, el celeberrimo “Alazán Tosado”. Fue sin duda un personaje relevante durante una larga época en que, al decir de sus partidarios, la Revolución se institucionalizó. Pues bien, en el interesantísimo libro que contiene sus *Memorias*, con su habitual desparpajo, Gonzalo N. Santos relata la génesis y la ejecución de la reforma que nos ocupa y aventura su opinión sobre la misma:

En forma callada, el Partido (Nacional Revolucionario) convocó a la legislatura de los estados a una reunión en el local del Partido en la capital, para

tratar algunas reformas constitucionales a petición que le hiciera el general Plutarco Elías Calles al general Manuel Pérez Treviño, presidente del Partido. Aquello fue tan callado que yo no me había dado cuenta hasta que un día me llamó Pérez Treviño y me dijo: “Aquí en el salón de sesiones se está celebrando una reunión de diputados de las legislaturas de los estados o en algunos casos sus representantes y se acaba de plantear una reforma para que se haga la no reelección de las Cámaras, es decir, que ni ex senadores ni ex diputados van a ser reelectos y esto va a destruir la máquina política de la Revolución que tantos años y trabajos ha costado formar”. Lo apoyó Luis León, que era el director del periódico *El Nacional*, diciendo: “Esto es una maniobra encabezada por Aarón Sáenz, jefe del Departamento Central, Luis Montes de Oca, ministro de Hacienda; don Francisco Elías, primo hermano del general Calles y secretario de Agricultura y Ganadería y Fernando Torreblanca, yerno del general Calles, maniobra que vienen liderando Rodolfo y Plutarco Elías Calles, hijos del general.

“La maniobra es descarada —siguió diciendo Luis León—, se trata de destruir nuestro grupo y que los revolucionarios aristocratizados, que capitanea Aarón se apoderen de las Cámaras”. “Si tú no intervienes —me dijeron Pérez Treviño y León— van a consumir esta barbaridad y el Partido quedará en manos únicamente de la familia”.

“Bueno —les dije—, yo puedo hacer que dentro de media hora me nombre su representante la legislatura de San Luis, puedo darles batalla y derrotarlos, pero se me va a venir el mundo encima a mí solo; yo estoy muy de acuerdo en que se haga la reforma para que el presidente de la República nunca pueda volver a ocupar el puesto, así como los gobernadores de los estados y los presidentes municipales, es decir, ningún ejecutivo, pero los senadores y los diputados federales y los diputados locales, que no tienen fuerzas ni policías a sus órdenes, por qué se les va a privar de este derecho democrático”. “Pues sí —coincidieron Pérez Treviño y León— se trata de una maniobra muy personal”. “Bueno —les dije—, y si yo me enfrento y los derroto y se me viene el mundo encima, es decir, el general Calles, ¿ustedes me apoyan, me sostienen y corren mi misma suerte?” “Sí, te apoyaremos y estaremos contigo en todo”. Y yo hablé por teléfono a la legislatura de San Luis Potosí, me nombraron su representante en telegrama urgente y entré a la brega.

Por Tamaulipas venía como representante de la legislatura Graciano Sánchez; por Veracruz Manlio Fabio Altamirano, que para entonces llevaba siete reelecciones como diputado federal, por Sonora un tal Ramos que llamábamos el Cabezón, incondicional de Rodolfo Elías Calles; por Nuevo León el diputado federal José Garza Tijerina, incondicional de Plutarco el

Chico y por la enorme mayoría de los estados representantes adictos al Partido y afines a mí.

Las sesiones las fue alargando Pérez Treviño hasta que llegué yo como representante y entonces entramos al meollo de la discusión.

Para pronto les gané la mayoría y me opuse a la reforma que habían presentando casi en forma confidencial argumentando que las carreras políticas se habían hecho en las Cámaras sobre todo en la de diputados y que era la única escuela política verdadera que tenía el pueblo y la clase media y cité entre otros ejemplos a García Vigil, Mújica, Jara, José Álvarez, Portes Gil, Carlos Riva Palacio, Carrillo Puerto, Luis León y a mí mismo. Dije que si en las Cámaras se les arrebatara el derecho de reelegirse, en lo sucesivo, *en lugar de diputados y senadores serían majadas de borregos y que ningún representante tendría valor para enfrentarse a un poderoso* (énfasis añadido), no digo poderoso solamente como presidente, sino a cualquier ministro, pues sus días como senador o como diputado estarían de antemano contados, y que entonces la política nacional vendría a parar en manos de puros universitarios, los que, con honrosas excepciones, nunca se han acercado al pueblo.

Me contestó el testafarro Garza Tijerina, representante de Plutarco el Chico, defendiendo esta no reelección absoluta con más vehemencia que lo hubiera hecho don Francisco I. Madero, quien nunca pensó en la absoluta. El entonces diputado Manlio Fabio Altamirano, que llevaba siete reelecciones por orden expresa del general Plutarco Elías Calles no obstante de no traer votos ni credencial por su distrito veracruzano, también resultó paladín de la no reelección absoluta. Lo exhibí y lo desenmascaré en la tribuna y Manlio, que se las daba de muy bravucón, contestó a mis severos y enardecidos ataques con risas cordiales.

Antes de llegar a la votación, Garza Tijerina la hizo de agente provocador. Tijerina me dijo desde la tribuna: “Cómo es posible que el diputado y senador Gonzalo N. Santos, gran pilar de nuestro partido, se oponga a este proyecto que vienen sosteniendo los hijos del general Calles”, y respondí a la provocación con bastante imprudencia, calentura y mal cálculo contestando a Garza Tijerina: “No sabía que México es otra vez imperio y que el poder revolucionario del que disfruta el general Calles, sostenido por nosotros es hereditario a sus hijos; yo creo —seguí diciendo— que todavía estamos en república y no en un reinado hereditario”, y se me fue la boca más allá de lo conveniente y dije: “A los hijos del general Calles los derrotamos en Querétaro y ahora los volveremos a derrotar”.

Grandes aplausos y vivas para mí y gritos de “Arriba el Alazán Tostado” y ganamos la votación los que propugnábamos por la reelección en las Cá-

maras y la no reelección de poderes ejecutivos; pero yo me sentí sentenciado y cada abrazo que me daban los representantes de las legislaturas por el triunfo que habíamos tenido en la tribuna y en la votación me sabía más a pésame que a felicitación.¹¹

Más adelante, Santos relata cómo después de esa primera escaramuza en que ganó el principio de la reelección, el proceso demolitorio de ésta continuó y culminó en la Convención del Partido Nacional Revolucionario en Aguascalientes. Dice que al abrirse dicha Convención, Pérez Treviño pronunció un gran discurso y entre otros conceptos elevados expresó:

Venimos a quemar un derecho en aras de un principio, frase que le fue muy aplaudida y que nos sacó la espina de coyol a los que habíamos defendido la reelección de las Cámaras, pues a pesar de que íbamos a sacrificar nuestra opinión en aras del principio, la realidad era que la quemábamos en aras de la voluntad de don Plutarco, barriendo a los veteranos valores parlamentarios muy jugados y experimentados.

Siguió la Convención hasta llegar a la votación, donde triunfaron los puntos que los líderes habíamos acordado proclamando la no reelección relativa y salvando los grupos políticos revolucionarios, al poderse elegir un diputado senador, un senador diputado y poderse reelegir pasado un periodo de receso, aumentando también el periodo de diputados de dos a tres años y el de senadores de cuatro a seis años. La no reelección del presidente de la República salió muy bien y *la no reelección de las Cámaras salió mal, pues dio por resultado el aborregamiento del Poder Legislativo, borregada que continúa produciendo abundante lana hasta la fecha* (énfasis añadido).¹²

Después de examinar este vívido, detallado y extenso relato, en varios aspectos, rayano en el cinismo, debido a un actor político de la época que obviamente tenía y representaba intereses en el tema y que, como los demás defensores de la reelección de los legisladores, fue avasallado por la fuerza incontrastable del maximato, encontrando el acomodo necesario para sobrevivir políticamente, sólo se ocurre un comentario: a confesión de parte, relevo de prueba.

¹¹ Santos, Gonzalo N., *Memorias*, México, Grijalbo, 1986, pp. 475-478.

¹² *Ibidem*, pp. 504-506.

El otro opinante arriba anunciado fue también actor político. Fungió como diputado al Congreso de la Unión en las postrimerías del régimen porfirista¹³ y también en la célebre XXVI Legislatura, la maderista, durante los años de 1911 y 1912, en el breve lapso durante el cual se vivió la democracia en México, según es comúnmente aceptado. En esa Legislatura, junto con Olaguibel, Querido Moheno, Sánchez Santos y Aquiles Elorduy, entre otros, brilló Nemesio García Naranjo. Pues bien, muchos años después, en 1961, García Naranjo emitió sus opiniones sobre la reforma constitucional de 1933 y, naturalmente, también acerca del problema de la reelección de los legisladores, sosteniendo que “no es serio cambiar de Congresos cada tres años” y que el sistema en vigor a partir de 1933:

entraña un disparate garrafal porque impide la formación de la carrera legislativa. Se considera que no se limitan a ser útiles sino también necesarias, las carreras judiciales, diplomáticas, militares y financieras; pero en cambio, se amontonan obstáculos a la carrera parlamentaria, y más todavía, con el antirreeleccionismo, se vuelve prohibitiva. Cuando un diputado comienza a aprender su oficio legislativo, se le echa fuera del Congreso porque su permanencia puede ser peligrosa para la democracia. En los países de instituciones auténticas, a nadie se le ha ocurrido establecer el antirreeleccionismo congresional. Allí los diputados noveles hacen su aprendizaje en la primera legislatura de que forman parte; en la segunda legislatura, comienzan a aspirar a ser miembros de las comisiones parlamentarias; y en los congresos siguientes pueden pasar a presidir dichas comisiones y hasta convertirse en jefes de los diversos grupos parlamentarios. Con el saber y la experiencia adquiridos durante muchos años, se van cincelandos los hom-

¹³ En el quinto tomo de sus *Memorias*, titulado “El crepúsculo porfirista”, García Naranjo hizo la siguiente anotación: “Claro está que al recordar aquella Cámara silenciosa, siento un gran remordimiento que se amortiguaba entonces con la entrevista que había tenido con el ilustre Dictador (Porfirio Díaz). Él me había dicho que se explicaba mis ilusiones de Congreso Libre, pero que con el tiempo yo me iba a convencer de que aquello era imposible. Él me lo había advertido y por tal causa, no tenía motivo de protesta. Los demás diputados sabían que no le debían la curul al pueblo sino a él, y por tal causa, se sentían obligados a someterse a sus órdenes. Con estas consideraciones me consolaba hace 46 años; pero ahora, no me queda en el alma un átomo de remordimiento, porque he vivido lo necesario para ver que los diputados de, la Dictadura no fuimos tan mudos ni tan inertes como los diputados del Partido Revolucionario institucional. ¡Y conste que nosotros no hicimos una revolución para implantar la democracia!” García Naranjo, Nemesio, *Memorias*, Monterrey, El Porvenir, sin fecha, pp. 180-183.

bres de Estado del porvenir; y el Congreso, con estos elementos valiosos, adquiere la majestad que debe tener el Poder Legislativo.

Más adelante, García Naranjo hace un recuento de las circunstancias históricas que precedieron a la adopción de la no reelección de los legisladores, para tratar de localizar “el origen de esta sinrazón”. Sostiene “que el disparate emergió de nuestras tragedias políticas y muy especialmente de aquéllas que hicieron estremecer de terror a nuestro pueblo en 1927 y 1928”, con todo el proceso que llevaría a la reelección del general Álvaro Obregón para la presidencia de la República. Después de dicho proceso, “¿qué fue lo que hicieron entonces los antirreeleccionistas de 1910 y reeleccionistas de 1927? Hicieron lo único que pudieron hacer, es decir, volver al antirreeleccionismo; pero para que se les perdonara la infidelidad en que habían incurrido, quisieron ser más antirreeleccionistas que don Francisco I. Madero y don Aquiles Serdán. Por eso fue que no se limitaron a ponerle un hasta aquí al Poder Ejecutivo, sino que además impusieron el mismo principio a los miembros del llamado Poder Legislativo. Al votar una medida tan cortante y tan radical pregonaron demagógicamente que con la remoción total del Congreso, tenía que venir cada tres años una renovación completa.

Por supuesto que dicha renovación no ha venido ni podía venir porque los directores de la política nacional se encargaron de colocar a los diputados y senadores salientes en empleos de la administración pública. Todos continuaron en el candelero, obtuvieron nuevas chambas y de esta manera, la familia oficial ha continuado intacta y sin remozarse. Las curules de las dos Cámaras se han convertido en canonjías que dejan para conseguir otras sinecuras, y no es esa la forma de integrar un Congreso.

Si se quiere llegar a un Poder Legislativo serio, “no hay que ponerle estorbos a la educación del Poder Legislativo, y por lo mismo, hay que borrar de la Constitución el artículo que prohíbe la reelección de los diputados y senadores”.¹⁴

En 1961, bajo el epígrafe de que “el que sirve para todo, no sirve para nada”, García Naranjo volvió a abordar el tema y expresó comentarios y opiniones tan interesantes como los que se transcribieron antes. “Estimo necesario que la ciudadanía comience a interesarse por la doctrina que la

¹⁴ *Ibidem*, t. X, “La repatriación definitiva”, pp. 299-302.

puede conducir a tener en el futuro, una representación auténtica y vigorosa. Mientras no se les brinde a los diputados y senadores, la oportunidad de tomar en serio su investidura legislativa, seguiremos rutinariamente bajo el régimen de las asambleas improvisadas”.

Sin pasar por alto la posibilidad de que “por excepción, aparezca de vez en cuando un Congreso genial que sin antecedentes ni preparación técnicas, deje huellas profundas en la historia”, por ejemplo, los Tres Estados de Francia en 1789 que pusieron fin al absolutismo del rey y emitieron la Declaración de los Derechos del Hombre o, en México, el Congreso Constituyente que se reunió en 1856 para convertir las promesas del Plan de Ayutla en una realidad tangible, García Naranjo señaló que tales excepciones:

no autorizan a establecer el sistema de improvisar congresos. Un régimen gubernamental no puede ser la obra exclusiva de una generación extraordinaria ni mucho menos de un hombre superior. Por lo mismo, se impone que los diputados y senadores aprendan la técnica legislativa con un entrenamiento continuo. Solamente así pueden libertarse de los discursos demagógicos y realizar una obra fecunda y duradera. En la política mexicana, se supone que los aspirantes a empleos públicos tienen las vocaciones más opuestas y contradictorias, pero el pueblo dice con acierto que el que sirve para todo no sirve para nada. El instinto de las muchedumbres aconseja la especialización en todos los servicios porque no es con el arte de ser aprendiz en todos los talleres y no llegar a maestro en ningún oficio, como se puede conseguir la integración de un Congreso que represente al pueblo.

García Naranjo abundó en ejemplos de destacados parlamentarios en diversos países, cuyas personalidades “no se habrían podido burilar” si se les hubiera marcado el alto mediante la no reelección. De Inglaterra, mencionó a muchos entre los que destacan Benjamín Disraeli, William Gladstone, David Lloyd George y, por supuesto, Winston Churchill;¹⁵ de Francia, mencionó también a varios, entre ellos a Luis Adolfo Thiers, León Gambetta, Julio Favre, Julio Ferry, Sadi Carnot y Jorge Clemenceau. Y añadió:

¹⁵ Churchill dijo de sí mismo: “Soy hijo de la Cámara de los Comunes. Fui educado en la casa de mi padre a creer en la democracia. ‘Confía en la gente’. Ese fue su mensaje”. Churchill, Winston S., *Discurso ante el Congreso de Estados Unidos*, 26 de diciembre de 1941. Citado por Gómez Palacio, *op. cit.*, nota 2, p. 47.

Si la carrera de estos hombres ilustres hubiera sido obstruccionada por un antirreeleccionismo sectario, ¿qué habría sucedido? No se necesita ser profeta para anunciar que la Asamblea conducida por *meneurs* desteñidos y mediocres habría perdido todo su prestigio para acabar siendo esclava del Poder Ejecutivo. En vista de esta consideración, hasta los más obstinados se tienen que convencer de que la reelección congressional es el mejor sostén de una república libre. No es con diputados que se pasan la vida brincando de canonjía en canonjía, sino con varones fieles a su vocación parlamentaria como se puede dar prestigio y fuerza a las instituciones parlamentarias. A nadie se le ocurre despedir a un soldado del ejército porque ya cumplió los cinco años de servicio; tampoco se concibe cortarle la carrera a un juez. ¿Qué remoción total del Congreso sirve para que se renueve la familia oficial cada tres años? Dejémonos de tomaduras de pelo porque el estancamiento político durante los últimos veinte años, ha sido completo.¹⁶

II. LA FALLIDA REFORMA DE 1964-1965

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el martes 13 de octubre de 1964, se presentó una iniciativa de la diputación del Partido Popular Socialista, encabezada en esa XLVI Legislatura por el legendario líder Vicente Lombardo Toledano. Si bien, como lo hizo notar el Dictamen que recayó a dicha iniciativa, esta última fue planteada con una seria deficiencia de técnica legislativa, puesto que propuso la adición de una fracción VI al artículo 54 de la Constitución que estableciera que los diputados podrían ser reelectos, dejando intacto el texto del artículo 59 constitucional, con lo que, si se hubiera aprobado la iniciativa en sus términos, se hubiera generado una obvia contradicción entre esos dos preceptos de la ley fundamental, sin embargo la propia iniciativa tuvo el mérito indiscutible de replantear el problema de la reelección de los miembros del Congreso de la Unión, aun cuando esa reelección indefinida se postulara solamente respecto de los diputados y no respecto de los senadores, pues como diría Vicente Lombardo Toledano en una larga intervención que sostuvo para fundar la iniciativa inmediatamente después de la lectura de ésta en la mencionada sesión:

¹⁶ García Naranjo, *op. cit.*, nota 10, t. X, pp. 303-306.

Yo no hablo de los senadores porque creo que nosotros no podríamos, sin que la Cámara de Senadores considere la cuestión, hacerles indicaciones; pero lo importante, lo nuevo en México no es el Senado, que cada día pesa más y es más opaco y triste. Lo lamento. Lo nuevo en México es esta Cámara de Diputados.¹⁷

Esta iniciativa hacía una amplia referencia a los planteamientos antirreeleccionistas que se dieron en la historia de México, a saber, el del general Porfirio Díaz en su Plan de Palo Blanco del 21 de marzo de 1876, el de los Flores Magón en 1906 y el de Madero en 1910, haciendo notar que en todos estos casos se aludió a la no reelección del presidente de la República pero no se postuló en manera alguna la no reelección de los legisladores. En congruencia con lo anterior, en lo tocante a la reelección, “el mensaje del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente, firmado en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, no menciona a los diputados y senadores. En el artículo 51 del proyecto, en cambio, se dice que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, sin prohibir su reelección”.

En otros párrafos, después de aludir a la instauración de la no reelección de los legisladores en 1933, la iniciativa hizo notar que estaba demostrado:

que el principio de No Reelección ha tenido como objetivo fundamental impedir la continuación del presidente de la República; pero no el de los miembros de las Cámaras del Congreso nacional. La misma restricción vigente para la reelección de los senadores y diputados debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio. Por esta causa se puede afirmar que si tratándose del titular del Poder Ejecutivo no ha habido transacciones,¹⁸ respecto de los miembros del Congreso el principio antirreeleccionista no los afecta, considerando que los representantes del pueblo y de los estados realizan mejor su función si adquieren los conocimientos necesarios

¹⁷ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, t. VI, p. 243.

¹⁸ Sí las hubo, y muy graves, en 1927, para permitir la reelección del presidente general Álvaro Obregón. En ellas, por cierto, tuvo intervención destacadísima Vicente Lombardo Toledano, a la sazón diputado al Congreso de la Unión, sin embargo de lo cual, en 1964 no tuvo empacho en firmar la iniciativa en comento, la cual contiene esa mentirosa afirmación.

para cumplir su tarea de legisladores y de vigilantes de la administración pública.

Hizo notar también la iniciativa que “en todos los países del mundo, no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los representantes del pueblo es ley y costumbre, principalmente por dos motivos; porque sólo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales, puede saber cuáles son los que merecen su confianza, y porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz”. En fin, la iniciativa hacía notar que dado que el cargo de diputado podía desempeñarse ininterrumpidamente sólo durante tres años y por entonces cada año únicamente había un periodo de sesiones de cuatro meses, “es fácil comprender que un diputado que sólo actúa durante doce meses en tres años, suponiendo que pudiera utilizarlos de un modo íntegro para realizar sus tareas, no puede adquirir ni los conocimientos ni la experiencia que el cargo de representantes del pueblo y de la nación exigen (*sic*)”.¹⁹

En su ya mencionado discurso para fundamentar la iniciativa, Lombardo Toledano hizo reflexiones de mayor profundidad que las contenidas en la exposición de motivos de la misma iniciativa. Dice Diego Valadés que “señaló, con razón, que el Congreso tiene dos funciones que van más allá de la sola actividad legislativa: el debate político y el control del poder”.²⁰

Otras reflexiones que destacan en esta intervención del diputado Lombardo Toledano se refieren a la necesidad de “darle al Poder Legislativo de la nación la autoridad que durante largos años perdió y que debe recobrar”, para lo cual “es menester que el Congreso de la Unión pueda funcionar de una manera eficaz y no de una manera circunstancial”. Para lograr lo anterior, hizo notar, es indispensable adoptar una serie de medidas a las cuales se refirió Lombardo en la misma intervención: además de la reelección que planteaba la iniciativa, era necesario establecer dos periodos de sesiones cada año, de cuatro meses cada uno y “construir un

¹⁹ Esta iniciativa puede consultarse en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 237-239.

²⁰ Valadés, Diego, “Adolfo Christlieb y la reelección de los legisladores”, *Propuesta, Revista de la Fundación Rafael Preciado Hernández*, año 4, núm. 8, vol. II, febrero de 1999, p. 16.

edificio, un Palacio del Congreso de la Unión”, pues “este recinto pequeño, cursi, antiguo, inoperante debemos abandonarlo lo más pronto posible”. Afirmó que “no hay posibilidad de la formación de los cuadros parlamentarios si no existe la posibilidad de reelegirlos, va a haber un proceso de selección, y así en tres, seis o nueve años puede haber en México un conjunto de parlamentarios, de profesionales del Parlamento, no es exagerada ni injusta la frase, que puedan en realidad desempeñar su labor de una manera importante” y añadió que la prohibición de la reelección inmediata era reciente y en verdad “no estaba justificada sino por una cuestión de control del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo” y concluyó abundando en ideas como la de que “ser miembro de la Cámara de Diputados o del Senado es una profesión en todas partes del mundo, no una profesión individual, una profesión política, una tarea social de verdadera importancia” y como aquella de que lo realmente interesante era la continuidad de la obra parlamentaria.²¹

El Dictamen que recayó a esta iniciativa del PPS, formulado por las comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, fue presentado en primera lectura en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del domingo 27 de diciembre de 1964. Como con toda objetividad observa Valadés, “se trataba del primer mes del nuevo gobierno presidido por Gustavo Díaz Ordaz. Los estilos de la época y del presidente no hubieran permitido que una iniciativa de estas características prosperara sin la anuencia del jefe del Ejecutivo”.²² Sin embargo, este Dictamen, después de referirse breve y contundentemente a la notoria falta de técnica legislativa de la iniciativa arriba señalada, convalidó y dejó de lado dicha falta al recoger la idea de los proponentes por considerar que sus propósitos son los de establecer en nuestro país una más genuina vida parlamentaria” y al desear “hacer algunas consideraciones respecto de la conveniencia de llevar adelante sus objetivos”.

En primer término, el Dictamen declaraba “en forma clara y definitiva” que el hecho de “modificar las normas vigentes en materia de reelección de los miembros de la Cámara de Diputados, de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelec-

²¹ XLVI Legislatura, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 240-244.

²² Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, p. 17.

ción para los titulares del Poder Ejecutivo federal y estatal, ya que dicho principio es esencia y razón de la Revolución Mexicana y del régimen constitucional emanado de ella, por lo que es y debe seguir siendo intocable”, haciendo notar enseguida, sin embargo, que el mismo principio “históricamente está referido en forma exclusiva al Poder Ejecutivo” y que “fue hasta 1933 cuando se promulgó una reforma constitucional a efecto de que los miembros del Poder Legislativo no pudieran reelegirse en periodos sucesivos”, reforma que los autores del Dictamen no dejaron de criticar abiertamente por no haber sido “consecuencia de condiciones históricas objetivas ni de requerimientos populares ni de circunstancias de la realidad nacional, *sino únicamente una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público*” (énfasis añadido), afirmando además que “esos intereses políticos han desaparecido en la actualidad”.

Son numerosos los puntos en los que el Dictamen concuerda con la iniciativa y achaca al texto constitucional vigente, al permitir que los diputados emigren a la Cámara de Senadores y que éstos vayan a la de Diputados para los periodos inmediatos posteriores a los de sus ejercicios, el favorecer que opere “un tipo de reelección que no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta y sí en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos”. Insistió en lo ya dicho en la iniciativa en el sentido de que con la reelección se “propiciaría el mejoramiento de los cuadros legislativos sin los cuales el Congreso de la Unión no podrá desempeñar con plenitud de acierto la elevada misión que constitucionalmente tiene encomendada” y de que en el mundo entero los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidencialistas, tienen como base la reelección de los diputados.

No obstante, un cambio muy importante con relación a la iniciativa consistió en que el Dictamen proponía reducir la reelección de los diputados a dos periodos sucesivos, “pero no para un tercero inmediato”, a diferencia de aquélla en la que, como ya se dijo, se planteaba la reelección irrestricta e indefinida. Según los autores del Dictamen, con el sistema que proponían se obtendría “una más eficaz coordinación entre las Cámaras de Diputados y Senadores” y se estaría “perfeccionando un sistema constitucional que tiende a lograr el equilibrio de los tres Poderes de la Unión”.

Con cierta dosis de incongruencia, el Dictamen reconoció; “aunque pudiera estimarse que algunos de los razonamientos esgrimidos llevan a la

conclusión de que lo recomendable es implantar la reelección indefinida de los diputados al Congreso de la Unión, las Comisiones han considerado que, por el momento, es preferible establecer por etapas la integración de un nuevo sistema, para que las experiencias futuras señalen la oportunidad y la conveniencia de ampliar o no la reelección limitada que ahora se propone”, con lo que los autores del Dictamen adoptaron una postura gradualista, idéntica a la que ha sido tan afecto el sistema político mexicano de los últimos setenta años.²³

Tres días después, el miércoles 30 de diciembre de 1964, a punto de concluir el periodo ordinario de sesiones de ese año, se dio la segunda lectura al mismo Dictamen y se suscitó en el Pleno de la Cámara de Diputados un debate para el que se inscribieron los diputados Vicente Lombardo Toledano (PPS), Enrique Ramírez y Ramírez (PRI), Miguel Estrada Iturbide (PAN), Juan Barragán (PARM), Luis Olloqui (PRI), Miguel Osorio Marbán (PRI), Jesús Hernández Díaz (PAN) y la Comisión. Por lo histórico de este debate y por la calidad de las intervenciones que en él se produjeron, merece un análisis detenido y detallado.

Lo abrió Vicente Lombardo Toledano. En una larga exposición, como casi todas las de él, trató de eludir la objeción sobre la falta de técnica que enderezó el Dictamen contra su iniciativa, aduciendo que “estas son cuestiones de carácter técnico que no van al fondo del problema. Si el principio de la reelección queda establecido en un artículo o en otro, tiene un valor secundario”. Salió al paso de algunos argumentos que habían surgido en la opinión pública acerca de la propuesta de su partido y concluyó: “Todos estos argumentos son falsos porque reposan, o en la ignorancia, o en la falta de reflexión”. Después se dedicó a cuestionar, punto por punto, el Dictamen, insistiendo en la proposición de la reelección indefinida, aunque llegado el momento de votar, él y los otros nueve miembros de la diputación de su partido votaron a favor del Dictamen, lo que motivó la “fina crítica” de Adolfo Christlieb Ibarrola, a la sazón líder de la fracción parlamentaria de Acción Nacional, quien comentó: “Lombardo vota contra su iniciativa”.²⁴

²³ El texto íntegro de este interesante Dictamen puede verse en XLVI Legislatura, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 244-248. Valadés, Diego, también lo analiza, en forma más sintética a la vertida en este estudio, así como el debate que suscitó, *op. cit.*, nota 20, pp. 17-19.

²⁴ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, p. 18.

Intervino enseguida el diputado Ramírez y Ramírez, en defensa del Dictamen, sosteniendo que la reelección, aun con la limitación propuesta, fortalecería a la Cámara y a los partidos políticos. Desde el inicio de su discurso hizo notar que era indudable que existía un acuerdo, “por lo menos entre la mayoría absoluta de los miembros de esta Cámara, un acuerdo en lo esencial, en lo medular, sobre el excepcional asunto que motiva este debate”. Advirtió que vivía la Cámara de Diputados, en esos instantes, “una de las ocasiones de su más alta responsabilidad” y también advirtió que cada uno de sus miembros, “al dar su opinión y al expresar su voto, van también a asumir una responsabilidad no común, no frecuente, no de todos los días”. Aseguró que defendía el Dictamen:

no sólo por espíritu de disciplina de partido; lo vengo a sostener en pleno acuerdo de mi conciencia; lo vengo a sostener porque, después de la reflexión seria, responsable, tan honda como me ha sido posible, he llegado a la conclusión de que no vamos a afectar ningún principio fundamental, ni siquiera secundario, de nuestra Constitución, de nuestra Revolución, de nuestra ética política, y que, por el contrario, vamos a dar un paso adelante en el camino de ensanchar, de hacer más clara, más sólida, más lógica, más propia, más eficaz, la vida democrática de México.

Insistió en que “se reeligieron los diputados por mucho tiempo; se reeligieron sucesivamente, consecutivamente, hasta que vino la reforma del 29 de abril de 1933, y no por eso había una catástrofe en el país; no por eso se había destruido la estabilidad política del país; no por eso se había perpetuado una camarilla en el poder”. Al modo como lo hizo García Naranjo respecto de parlamentarios que se formaron a la sombra de la reelección en otros países, Ramírez y Ramírez dijo tener ahí “una lista de algunos de los señores diputados que se reeligieron, consecutivamente, de los años 1917 a 1933. Quiero mencionar unos cuantos nombres, porque son ilustrativos de la cuestión que estamos examinando” y mencionó, entre otros e “independientemente de su filiación y de su tendencia ideológica o política”, a Salvador Díaz Mirón, Francisco Elguero, Francisco M. Olaguibel, Jesús Aguirre Berlanga, Antonio Díaz Soto y Gama y varios más, muchos de ellos diputados constituyentes de 1917 que después formaron parte, durante varios periodos sucesivos, de la Cámara de Diputados. Sostuvo que la esencia del problema se encuentra, primero, en la necesidad real, de orden superior, de elevar, de dignificar y de fortalecer el Poder Legislativo

y, en segundo lugar, fortalecer a los partidos políticos, y más adelante en su intervención dijo:

Pero de todas maneras este principio de la selección de los mejores es un principio relacionado con la necesidad de darle fuerza a la Cámara de Diputados. Y ésta es fuerte y debe ser fuerte no solamente por su número, sino por la calidad de los representantes de los diferentes partidos nacionales. Esta es la razón fundamental que, a mi juicio, explica la iniciativa de reelección que la Comisión propone: que sea más poderoso, más sagaz, más lúcido, más vigilante, más sabio diré, el Poder Legislativo. ¿Para qué? Para que se ensanche el régimen democrático del país, para que se haga cada vez más verdad la división de poderes y para que cada poder asuma su plena responsabilidad.

Explicó, finalmente, los porqués del “método gradual” que proponía la Comisión, traducido, como se apuntó antes, en que la Comisión no fuera partidaria de la reelección irrestricta, sino solamente de la restringida a dos periodos consecutivos: “Por dos razones. Primera, porque es una cuestión de tanta importancia, que es preciso ir aprisa, pero con calma. Es preciso atender a la realidad, observar las consecuencias del nuevo sistema. Y en segundo lugar, por respeto a la opinión pública, la escuchamos”.

El diputado Hernández Díaz, por su parte, intervino en contra del Dictamen porque a su juicio, “en forma medrosa, se detiene en la reelección para un solo periodo más, cuando todas sus consideraciones lo llevaron a sostener la reelección indefinida de los diputados que reciban el apoyo de sus partidos, así como el apoyo del pueblo a través del voto libremente expresado y respetado”. Aseguró que al pueblo le inquietaba no tanto la reelección de los legisladores, cuanto la reforma verdadera del régimen electoral, que haga imposible el fraude por la que se pronunció, al igual que lo había hecho Lombardo Toledano en su turno, aunque fue más específico que éste al abogar por un padrón electoral permanente que por entonces todavía no existía, y porque “en todos los órganos, en todas las etapas diferentes del proceso electoral, haya realmente una conjugación de tipo democrático. Si esto no es posible, si esto no se hace, entonces este debate estará resultando inútil y el pueblo de México aumentará sus dudas y estará seguramente en contra de la decisión mayoritaria que en esta ocasión seguramente apoyará la posición de reelección de los diputados”.

El diputado y general Juan Barragán hizo entonces un amplio recorrido histórico, centrado sobre todo en las vicisitudes por las que había atravesado

do la reelección presidencial desde el turbulento siglo XIX, para acabar tributándole “un rendido homenaje de gratitud al señor presidente de la República, licenciado don Gustavo Díaz Ordaz”. Igualmente fuera de tono resultó la intervención del joven diputado Miguel Osorio Marbán, quien se aventuró a emitir una novedosa interpretación de la reforma propuesta por el Dictamen: “No se trata de introducir, entonces, la reelección, sino de introducir una nueva modalidad que la reglamente, puesto que la reelección existe” y terminó contestando agresivamente las reflexiones del diputado Hernández Díaz sobre la necesidad de reformar el sistema electoral, aunque se manifestó de acuerdo en discutir las reformas electorales “en su oportunidad, aclarando que la diputación priista es la más interesada y la más empeñada en perfeccionar nuestros sistemas”.

En el uso de la palabra, el diputado Miguel Estrada Iturbide comenzó por aceptar, por:

recoger la promesa de la diputación mayoritaria que ha expresado aquí el diputado Osorio Marbán. Prescindo de comentar las frases un tanto agresivas que acompañaron a su aceptación; prefiero aceptarla en lo que tiene de positiva, admitiendo que haya habido alguna mejoría en los sistemas electorales de México en los últimos años. Creo que todos podemos coincidir en el hecho de que todavía distan mucho de ser perfectos. Entonces podemos y, por consiguiente, debemos de perfeccionarlos, todos. No olviden, señores, me refiero a aquéllos que llamaron al diputado Hernández Díaz a que se ciñera al tema, no olviden que en el lema de la Revolución no estaba sólo la no reelección, estaba antes que ella y esencialmente vinculado a ella, el sufragio efectivo.

Reiteró en nombre de su Partido que la restricción al principio de la libertad del sufragio que implica la no reelección del presidente de la República está justificada por las particulares “circunstancias de México” y hasta afirmó que el principio de la no reelección absoluta del titular del Ejecutivo “es un principio que México necesita vitalmente”. Pero por lo que ve al Poder Legislativo, después de exponer sus consideraciones al respecto y de afirmar que “hemos meditado, con toda la seriedad de que somos capaces, y tras de esa reflexión madura y seria, yo vengo a afirmar aquí, categóricamente, que no encuentro motivo tampoco para la limitación que establece el proyecto” porque, concluyó con vehemencia, “no hay razón, ni doctrinaria, ni teórica, ni histórica, ni actual, ni circunstancial, que obligue a no volver al texto primitivo de la Constitución de 1917,

que es el texto de la de 1824 y de las centralistas y de la de 1857: el principio de la reelección irrestricta de los miembros del parlamento”. Atacó, en consecuencia, al Dictamen al que consideró “titubeante y medroso”, y se manifestó en contra de su gradualismo diciendo que incurría en dos sofismas políticos denunciados y tratados por Jeremías Bentham: “Ese sofisma de la marcha gradual; ese no resolverse a llegar al punto al que debe llegarse de una vez, y el otro sofisma, el de un porvenir más oportuno”. Propuso, además, “que la reforma abarcara también la reelección de los miembros de la Cámara alta, que no haya restricciones para que quienes aquí o allá merezcan la reelección, la obtengan, con eso volveríamos al texto original de la Constitución, con eso miraríamos más plenamente a la tradición histórica y constitucional de México, con eso nos pondríamos al nivel normal de las democracias del mundo”. Propuso y entregó a la Secretaría de la Cámara un proyecto que difería del contenido en el Dictamen.

Que se modifiquen los párrafos de la parte considerativa del Dictamen que se refieren a la reelección limitada. Los demás son perfectos, aun los que se refieren al aspecto técnico de la presentación de la iniciativa, son perfectos. Pero que se cambien los que la limitan y que la iniciativa concluya con este proyecto de ley que se contiene en estas pocas palabras: Artículo único. Se deroga el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Valadés afirma que la contundencia de esta sensata afirmación sólo fue controvertida parcialmente por Miguel Covián”,²⁵ diputado este último que cerró el debate hablando en apoyo del Dictamen, después de otra intervención de corte eminentemente histórico que corrió a cargo del diputado y antiguo general revolucionario Marciano González Villarreal. Covián Pérez centró su intervención en tratar de “precisar cuál es el fundamento que las comisiones han tomado en cuenta para presentar una reforma que limite la reelección de diputados a dos periodos sucesivos”. Se manifestó en contra de hacer extensiva a los senadores la reelección limitada a dos periodos sucesivos, “porque en la integración del Senado de la República no ocurren las mismas circunstancias que en la integración de la Cámara de Diputados”, ya que, “en la Cámara de Senadores no hay Senadores de partido.

²⁵ *Ibidem*, p. 19.

Por eso la limitamos a la Cámara de Diputados y por las razones ya expuestas la limitamos a dos periodos sucesivos”. Culminó pidiendo a la asamblea que votara a favor del Dictamen en los términos en que había sido presentado. Este último fue aprobado por mayoría de 162 votos contra 28, haciendo constar la Secretaría que se obtuvieron diecisiete votos a favor de la propuesta que Estrada Iturbide hizo en nombre de Acción Nacional, los cuales se consideraron como emitidos en contra del Dictamen. Éste pasó a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.²⁶

El 2 de septiembre de 1965 se tuvo por recibida en el Senado la Minuta correspondiente que procedía de la Cámara de Diputados y el viernes 24 de ese mismo mes y año, en la sesión ordinaria de la misma Cámara Alta, se presentó el Dictamen relativo. Como afirma Diego Valadés, “se produjo entonces uno de los episodios más decepcionantes de la historia parlamentaria de México”.²⁷

En efecto, el Dictamen de los senadores se refirió a cuatro puntos contenidos en el proyecto que había sido aprobado por los diputados, a saber, “el fortalecimiento político de la Cámara de Diputados, el logro de bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la Unión, el mejoramiento de los cuadros legislativos y una eficaz coordinación entre ambas Cámaras del Congreso”, y “a continuación desplegó una confusa argumentación para demostrar que para alcanzar esos objetivos lo mejor era no cambiar nada”.²⁸ La argumentación del Senado no solamente fue confusa, sino desdeñosa y superficial y concluyó considerando que la reforma que habían aprobado los miembros de la Cámara de Diputados “es actualmente innecesaria”. Por lo tanto, las comisiones dictaminadoras, integradas por los senadores Manuel M. Moreno, Carlos Terrones Benítez, Ezequiel Padilla (el mismo que intervino como diputado en la Reforma de 1933 ya comentada), Rafael Matos Escobedo, Alberto Terrones Benítez, Rafael Murillo Vidal, José González Bustamante y María Lavalle Urbina, sometieron al Pleno de esa Cámara los puntos de acuerdo siguientes:

²⁶ Este Debate puede consultarse en XLVI Legislatura, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 248-280. Diego Valadés lo reseña certera pero muy sintéticamente, *op. cit.*, nota 20, pp. 17-19.

²⁷ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, p. 19.

²⁸ *Ibidem*, p. 20.

Primero. No es de aprobarse la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados para reformar el texto del artículo 59 constitucional, y se resuelve que el mismo debe subsistir en los términos en que se encuentra actualmente redactado.

Segundo. Devuélvase a la legisladora para los efectos constitucionales”.²⁹

El Diario de los Debates consigna que la lectura de este Dictamen fue recibida con aplausos. Pidió entonces la palabra el senador Murillo Vidal para solicitar a la asamblea que se dispensara el trámite de la segunda lectura del Dictamen, por considerar que el asunto era de urgente y obvia resolución. En votación económica la asamblea obsequió la petición de Murillo Vidal y entonces el Dictamen se puso a discusión. No la hubo, nadie pidió la palabra y sometido el mismo Dictamen a votación nominal, quedó aprobado por unanimidad de 47 votos y pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales que correspondieran.

La Cámara Baja recibió en su sesión ordinaria del martes 5 de octubre de 1965 el expediente que contenía la reforma en cuestión con los dos puntos de Acuerdo que habían sido aprobados por la Cámara de Senadores. Se turnó a las comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, las cuales emitieron el Dictamen correspondiente, al cual se dio lectura en la sesión ordinaria celebrada el viernes 15 de octubre de 1965, conjuntamente con el voto particular del diputado Adolfo Christlieb Ibarrola, miembro de la segunda de dichas comisiones. Dicho voto particular, según sostiene Diego Valadés, fue la más importante intervención de Christlieb y estuvo “fundado en muy convincentes argumentos jurídicos”.³⁰

Por lo inusitado de la situación en nuestros anales constitucionales y parlamentarios, pues una Cámara del Congreso de la Unión rechazó con prisa y con desdén una iniciativa de reformas que había sido profundamente meditada y discutida antes de ser aprobada en la legisladora, el nuevo Dictamen de las mencionadas comisiones de la Cámara de Diputados fue redactado con abundancia de datos y de argumentaciones, seguramente con el objetivo de dejar a salvo la imagen de la Cámara de Diputados, intentando trasladar al Senado de la República, pues a éste le correspondía

²⁹ Este Dictamen y sus acelerados trámites y aprobación pueden verse en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 281-285.

³⁰ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, p. 20.

toda la responsabilidad por rechazar, por frenar, por obstaculizar una reforma tan trascendente. En este nuevo Dictamen, las comisiones mencionadas declararon:

Al analizar el Dictamen que el Senado envió y al revisar nuevamente el expediente en su integridad, consideran indispensable hacer un análisis de la secuela que la reforma mencionada siguió desde su presentación hasta el momento actual, por considerar valioso que quede constancia en el Diario de los Debates de cómo fue presentada la iniciativa original, cómo fue aprobada, en su esencia, con el respaldo de los diputados de todos los partidos, del debate que se suscitó fuera de la Cámara, del dictamen emitido por el Senado y de los argumentos y cuestiones que al final quedan en pie por su validez histórica y jurídica y por sus propósitos políticos y sociales.

Y se lanzaron a exponer extensamente todos y cada uno de esos aspectos. Al tratar del debate que con motivo de la aprobación del proyecto de reforma por los diputados había surgido fuera de la Cámara Baja, el Dictamen reconoció que se suscitó:

un amplio debate en el que participaron diversos sectores de la opinión pública. No siempre se abordó la cuestión con serenidad y con argumentos fundados; muchas expresiones fueron resultado de la irreflexión y del apasionamiento, llegando en algunos casos a constituir verdaderos insultos. Muchos de los que participaron en la discusión, lejos de contribuir a esclarecer cuestiones esenciales y de verdadera trascendencia, tendieron a deformar, maliciosa y deliberadamente, el objeto, el sentido y el alcance real de la reforma aprobada por esta Cámara. En general el debate se tornó confuso y desordenado.

Sin embargo, también reconoció que “el debate tuvo un aspecto valioso: demostró que la opinión pública se interesa por las cuestiones políticas, al participar directamente en esta discusión en un clima de absoluta libertad”, y, más importante aun, consignó que:

hubo algunos juristas que participaron con reflexión y altura. Algunos estudiosos del derecho constitucional, consagrados maestros, como los licenciados Antonio Martínez Báez y Manuel Herrera y Lasso, revisaron antecedentes históricos tanto del nuestro como de otros países, expusieron tesis filosóficas y jurídicas y expresaron su satisfacción y conformidad con los propósitos perseguidos por la Cámara de Diputados al aprobar la reforma

del artículo 59 de la Constitución, considerándola un paso conveniente para el avance de nuestro sistema democrático.

Hizo, en fin, un recuento largo de la participación que en ese debate público que se extendió durante el largo receso legislativo del año de 1965, tuvieron los partidos políticos a través de sus voceros más autorizados, respaldando siempre la actuación y la decisión de sus diputados al aprobar la tan discutida reforma. No obstante, como señala Valadés, “esa discusión, ‘confusa y desordenada’, resultó muy desfavorable a la idea de la reelección de los diputados, porque se le asoció con la del presidente de la República, a pesar de que los diputados expresamente se habían pronunciado en contra de esa posibilidad”.³¹

En el apartado correspondiente, el Dictamen abundó en los antecedentes históricos nacionales de la reelección de los legisladores, para dejar plenamente esclarecido que ésta siempre fue aceptada y admitida, en algunas ocasiones mediando debates y deliberaciones sobre el punto, hasta que, como ya quedó apuntado arriba, la Convención del PNR de 1932 que se llevó a cabo en Aguascalientes introdujo la idea de la no reelección que culminó con la reforma constitucional de 1933 en la que el órgano revisor de la ley fundamental aprobó la inclusión del artículo 59 prohibiendo la reelección de los miembros del Poder Legislativo para el periodo inmediato. El Dictamen concluyó esta muy ilustrativa parte con la cita de la opinión del licenciado Francisco Javier Gaxiola Jr., quien fuera, además de jurista destacado, secretario particular del presidente Abelardo Rodríguez, en el tiempo de la mencionada Convención:

En lo que toca a la integración de las Cámaras, la Convención de Aguascalientes tuvo que transigir con la rigidez de su criterio y, en mi concepto, si hubiera más decisión política y más valor para las determinaciones, no habrían sido necesarias las diferenciaciones que se establecieron en la reforma constitucional, porque nada hay que justifique una limitación para la reelección de los miembros del Congreso, ni siquiera una pretendida independencia de criterio frente al Ejecutivo.

En seguida se abocó a examinar el diverso Dictamen que se había recibido del Senado de la República, haciendo notar, en primer término que

³¹ *Ibidem*, p. 20.

los fundamentos que la Cámara colegisladora adujo para emitir su resolución “no afectan en modo alguno las bases históricas, jurídicas y políticas que la Cámara de Diputados tomó en cuenta a favor de la reforma propuesta, pues en el Dictamen aprobado por la colegisladora se plantea tan sólo una discrepancia de criterio”. Más adelante, se establece lo siguiente: “Deben estas Comisiones, sin embargo, lamentar que la discrepancia de criterio que movió a la Cámara de Senadores a rechazar la reforma propuesta, sea de tal naturaleza que pueda, en sí misma, frustrar los empeños de mejoramiento democrático que ambas Cámaras compartimos” y después de refrendar las consideraciones que la Cámara de Diputados había sostenido ampliamente para fundar su discrepancia, el Dictamen concluyó su análisis de la postura del Senado de la República con el siguiente párrafo:

Por ahora, nos basta con haber propiciado una investigación seria acerca de esta cuestión y haber contribuido a ella con datos y razonamientos jurídicos que ponen de relieve la fundamentación de la reforma propuesta, que es irrepachable desde el punto de vista histórico-constitucional. Ello, sin lugar a dudas servirá para que, *en el futuro, cuando la realidad democrática de México marque la hora oportuna y hayan desaparecido los prejuicios políticos que ahora obraron como factores circunstanciales, otros hombres encuentren desbrozado el camino* (énfasis añadido). Entonces, dándole la razón a quien la tenga, la historia dirá la última palabra.

La lectura de este Dictamen, efectuada por el diputado secretario Tulio Hernández Gómez en forma “tan poco secretarial, tan brillantemente parlamentaria”, como comentaría desde la misma tribuna poco después el diputado Christlieb Ibarrola, fue recibida con aplausos nutridos, puestos en pie todos los diputados.

Después de efectuar en quince conclusiones un apretado resumen sobre el proceso de la reforma y la posición de la Cámara de Diputados respecto de ella, el Dictamen, “porque hay datos suficientes para pensar que esa concepción y ese criterio (los del Senado) son definitivos”, llegó a una decisión calificada por Valadés como “sorprendente”:³² propuso como único punto de acuerdo para ser adoptado por el Pleno que se archivara el expe-

³² *Ibidem*, p. 21.

diente que contenía el proyecto de reforma al artículo 59 de la Constitución federal.³³

Concluida la lectura del Dictamen, por no estar de acuerdo con él y como miembro de la Segunda Comisión de Gobernación, solicitó el uso de la palabra el diputado Adolfo Christlieb Ibarrola para presentar su ya mencionado voto particular. Para el entonces líder de la fracción parlamentaria de Acción Nacional resultaba absurdo que si la mayoría de los diputados seguían convencidos de que la razón asistía a la Cámara Baja, no la hicieran valer ante los senadores. Expresó:

Estando conforme en lo general con la exposición de hechos y con la mayor parte de las consideraciones contenidas en el Dictamen, no lo estoy con el acuerdo que se propone como conclusión. La razón fundamental de mi discrepancia, la formulo breve y categóricamente: El acuerdo entraña una incongruencia con el cuerpo mismo del Dictamen, porque si, en fin, la mayoría en las comisiones mantiene la opinión de que la reforma votada por esta Cámara el 30 de diciembre de 1964 es razonable y fundada, no puedo concluir con el Dictamen, porque no veo la razón por la que esta misma Cámara deba acordar el archivo del expediente relativo a la reforma, sin agotar el procedimiento que establece la Constitución, asumiendo así una responsabilidad política que no le corresponde. 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, o el Dictamen formulado por las Comisiones del Senado, aceptado con displicente silencio en dicha Cámara. Esta Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura 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.

Es decir, Christlieb Ibarrola sostuvo, con razón, que al no agotar el procedimiento constitucional previsto por el artículo 72, inciso d, de la Constitución, la Cámara de Diputados asumiría una responsabilidad histórica, jurídica y política que no le correspondía, sino que era claramente propia del Senado de la República.

³³ El texto íntegro de este Dictamen puede consultarse en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 285-302.

Christlieb abordó además lo que Diego Valadés considera como “un punto central para las Instituciones”.³⁴ Sostuvo que la Cámara de Diputados:

debe asumir su función orientadora de la opinión pública, aun a riesgo de recibir críticas injustificadas y hasta violentas por su actuación política. Es esta la contrapartida del fuero constitucional del que gozamos. Por mi parte, creo sinceramente que resultará difícil que la opinión pública dé a las motivaciones que pretenden fundar el acuerdo, el alcance que se pretende, si por razones tácticas se archiva el proyecto. La Cámara de Diputados, ante el pueblo de México, ante una opinión pública mal orientada, aparecerá doblegada ante las críticas recibidas y ante las presiones sufridas, sin que puedan influir en contra las razones del Dictamen. La función de orientar a la opinión pública, que por ley corresponde a los partidos, que es propia de los diputados y que es inseparable de la función legislativa, exige que esta Cámara agote el procedimiento constitucional no sólo por razones jurídico-procesales, sino también por razones políticas. De no hacerlo así, la Cámara habrá hecho un flaco servicio a su propia causa.

Comenta Diego Valadés que la posición del diputado panista fue contundente, “por suficientes que puedan parecer los datos que se tengan para presumir que la colegisladora no cambiará de criterio, de ninguna manera esa presunción puede dar bases para que la Cámara de Diputados concluya la inutilidad de ejercer la facultad que le otorga la Constitución”, sostuvo Adolfo Christlieb. Y Valadés redondea su comentario diciendo:

Al llegar a este punto Christlieb produjo lo mejor de su argumentación: su partido había votado en contra del proyecto porque estaba a favor de volver, lisa y llanamente a la redacción de 1917 que permitía la reelección indefinida de diputados y senadores, y no de una reelección limitada y sólo de los diputados, como había propuesto la mayoría de la Cámara. Eso no obstante, lo que ahora planteaba en nombre de toda la diputación panista, era regresar la minuta al Senado con el voto de todos los miembros de la Cámara de Diputados, con lo que implícitamente aceptaba la reelección, con sus efectos restringidos, únicamente de los diputados. Era una decisión difícil para él, pero políticamente inteligente.³⁵

³⁴ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, p. 22.

³⁵ *Ibidem*, p. 22.

Todavía más, antes de hacer su propuesta concreta, Christlieb Ibarrola adujo que era:

evidente que desde este punto de vista, la facultad que conforme a la Constitución tiene la Cámara para devolver el proyecto al Senado, insistiendo en su opinión, toma en el presente caso el carácter de una obligación política estricta: la que tenemos que defender hasta lo último, por los medios legales, un proyecto de reforma constitucional cuya fundamentación mantene-
mos desde el triple punto de vista de la razón, de la historia y de la realidad actual y concreta.³⁶

Con dispensa de la segunda lectura, el Dictamen antes glosado y el voto particular de Christlieb que, según afirmó éste en la tribuna, había merecido la adhesión de todos los diputados miembros de Acción Nacional, suscitaron lo que constituyó el último debate que sobre el tema de este trabajo se ha llevado a cabo hasta ahora en el Congreso de la Unión. Intervinieron en él, el general y diputado Juan Barragán, quien “no aportó ninguna reflexión relevante al pronunciarse por la aprobación del Dictamen”;³⁷ Vicente Lombardo Toledano, cuyos “argumentos fueron titubeantes. Primero declaró que el Dictamen del Senado, amén de mal redactado, era pobre, oscuro, débil y cobarde; pero párrafos después, seguramente porque pensó que había ido demasiado lejos, matizó diciendo que muchos senadores, aunque habían votado por un Dictamen de esa naturaleza, eran inteligentes y honorables. Más adelante manifestó que el voto particular de Christlieb “tiene razón”, y abundó en los argumentos del panista, llegando a afirmar que era importante “que no nos archivemos nosotros”, pero unos párrafos después volvió a cambiar de opinión y acabó argumentando a favor de archivar el expediente.³⁸ El diputado Lombardo dijo literalmente al concluir su larga intervención: “Nosotros (los diputados del PPS) votaremos por el Dictamen. Creemos que lógica y jurídicamente su conclusión es contradictoria; pero para qué vamos a mandarlo al Senado. Desde el punto de vista práctico jugaríamos un partido de frontón en medio de las sombras”.

El siguiente orador en el debate fue Miguel Estrada Iturbide:

³⁶ Este excelente voto particular puede consultarse en su integridad en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 302-306.

³⁷ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, p. 23.

³⁸ *Ibidem*, p. 23.

Se trata de una de sus mejores intervenciones —comenta Diego Valadés—. Aludió al contenido del artículo 72 constitucional para denunciar que la Cámara de Diputados no podía, al mismo tiempo, ratificar su posición original y decidir no hacerla valer. Su argumentación jurídica, en apoyo del voto (particular) de Christlieb, fue tan precisa, que obligó a Enrique Ramírez y Ramírez, también en uno de sus más brillantes discursos, a explicar, con cautela y entre líneas, las razones del archivo que se proponía: evitar la fractura del PRI.³⁹

Estrada Iturbide señaló, “de paso”, que uno de los datos valiosos del bicammarismo parlamentario:

es que no haya nunca la menor sombra de sometimiento de una de las Cámaras a otra, y esto apoya el voto particular. No debemos someternos al criterio del Senado ni mucho menos cuando lo estimamos sin justificación. Me parece que mandar al archivo el expediente implica cierta forma de sometimiento, que estamos en contra de un dato esencial del sistema bicamarista. Pienso, además, que no es saludable, ni para la opinión pública nacional ni para la resonancia que esto pueda tener fuera de nuestras fronteras, que haya siquiera la posibilidad de sospecha de ese sometimiento. De ninguna manera.

Hizo “un brevísimo análisis” del texto de la fracción d) del artículo 72 de la Constitución para demostrar que los términos de ese precepto:

no son optativos, son obligatorios. Permítaseme recalcar y subrayar la obligación política estricta que tenemos de devolver el proyecto en los términos en que lo señala y lo subraya el voto particular del diputado Christlieb, pero permítaseme añadir que además tenemos la obligación jurídica, igualmente estricta, de hacer la devolución, salvo que se admita que la Cámara no ha aprobado otra vez, por mayoría de sus miembros presentes, el proyecto que ha sido materia de devolución por la Revisora. Y lo hemos aprobado. Todas las consideraciones del Dictamen, todas las conclusiones del mismo, excepto una o dos de las finales, la forma aclamatoria en que ustedes, señores diputados de la mayoría, aplaudieron el Dictamen, demuestran que estamos reprobando nuestra tesis; no devolver el asunto al Senado equivale, señores, a una contradicción flagrante, equivale a que digamos que no hemos reprobado nuestra iniciativa. No encuentro salida a este

³⁹ *Ibidem*, p. 23.

precepto constitucional fuera de la salida de la contradicción. ¿Hay alguien que quiera venir a esta tribuna a sostener que la Cámara de Diputados no ratifica el texto de la reforma que aprobó el 30 de diciembre de 64? Si no hay nadie, estamos en la obligación estricta, jurídica y política, de ordenar, de acordar la devolución a la Cámara Revisora. Eso es todo. Creo que con esto sería suficiente.

Aunque, como dijo el orador, con eso sería suficiente, Estrada Iturbide propuso otros argumentos igualmente convincentes, expresados con elocuencia y fundados sobre todo en el símil que para la circunstancia concreta sobre la que se debatía proporcionaba la obligación que tienen los abogados de agotar las instancias, todas las defensas posibles, en aras de los intereses que representan. Refiriéndose a los miembros de las comisiones dictaminadoras les recordó: “Todos ustedes, excepto uno, son abogados. ¿No recuerdan que el derecho es la razón que se ejercita, la razón que ejerce su función, la razón que no evade las consecuencias del razonamiento mismo? ¿No recuerdan la urgencia de lo que uno piensa lo defienda en todas las instancias? Ojalá lo recuerden”.

Ante la afirmación del diputado Lombardo Toledano en su “Interesantísimo discurso” de ese día, acerca de que era lo mismo que se archivara el expediente a que volviera al Senado, Estrada Iturbide argumentó abundando en algo que ya apuntaba el voto particular de Christlieb:

No es lo mismo que dejemos la responsabilidad a quien le toca, a que asumamos nosotros una responsabilidad que no nos toca. Que prácticamente van ellos a seguir ese trámite dilatado, del que aquí hablaba el señor diputado Lombardo, y nos van a impedir que en las sesiones del año próximo vuelva a plantearse el problema; ¿y qué?, sigue siendo responsabilidad suya, no nuestra. El tortuguismo y la dilación no serán atribuibles a nosotros, pero sí será, si es atribuible a nosotros el que abandonemos la instancia, el que no cumplamos el procedimiento, el que violemos la disposición imperativa de la fracción d) del artículo 72 de la Constitución, porque el archivo equivale a violarla; y por eso no es lo mismo un acuerdo que el otro.

Comparó el rechazo del proyecto de la Cámara de Diputados por el Senado con el veto presidencial y preguntó:

Si por razones prácticas; si por no perder el tiempo; si por temor más o menos reverencial, el Congreso dijera (en el caso del veto del Ejecutivo

contra una ley): “Archívese el expediente y vamos a esperar al próximo presidente de la República”, ¿a qué altura quedaría la dignidad del Congreso? Aquí no hay veto presidencial; hay rechazo de la Cámara Revisora a la Cámara de Origen. ¿A qué altura queda el nivel de la Cámara de Origen si admite el rechazo de la Revisora? Estas tácticas no me parecen defensivas; me parecen simples retiradas; me parecen abandono de posiciones que el deber y el honor exigen no abandonar.

Y culminó su intervención con una exhortación: “ojalá que ustedes, la mayoría, quisieran aprobar el voto particular de esta minoría sincera, defender el decoro, luchar por el derecho, no abandonar la instancia, no aceptar el compromiso; acordarse de que por encima del partido está la dignidad parlamentaria, y por encima de la dignidad parlamentaria, el futuro de México”.

Se produjo inmediatamente después una brevísima cuanto insustancial intervención del diputado Luis G. Olloqui y cerró el debate el diputado Ramírez y Ramírez con su ya mencionado discurso, elogiado y explicado en su significado profundo por Valadés.⁴⁰ A su vez, Ramírez y Ramírez elogió al Dictamen como “una preciosa aportación a las luchas ideológicas y políticas del país, que en sus fundamentos de carácter histórico, jurídico y político, honraría a cualquier Cámara de cualquier periodo de nuestra vida nacional. Es, por una parte, breve historia de esta reforma detenida y, por otra parte, nuevo y más vigoroso alegato a favor de los fines de la reforma misma”. Tratando de contestar al señalamiento de Christlieb Ibarrola y Estrada Iturbide en el sentido de que había contradicción entre la postura de la Cámara de Diputados expresada en la parte considerativa del Dictamen y el punto de Acuerdo que se proponía al Pleno para archivar el expediente de la reforma, alegó:

No nos movemos en un terreno de estricta y pura teoría, no nos movemos en el cielo de la lógica y de las ideas, nos movemos en la tierra, actuamos en el campo de la política y tenemos que atender a las circunstancias políticas. Aquí se ha puesto de manifiesto una aparente contradicción, o una contradicción real, de las cuales está llena la vida, porque la vida se desenvuelve en contradicciones, en la lucha de los contrarios, como lo quiere la dialéctica”. Se empeñó en explicar la actitud y la actuación del Senado, al que reconoció había estado en su papel y en su derecho.

⁴⁰ *Idem.*

Eludiendo el diputado Ramírez y Ramírez en todo momento la confrontación con la Cámara colegisladora:

No caigamos ahora en la tentación de simplificar este problema para reducirlo a la cuestión tan impresionista de una lucha entre la Cámara de Diputados y el Senado. No son éstos los términos; es en todo caso, la lucha entre quienes convivimos la necesidad de fortalecer el Poder Legislativo para que se integre de verdad el gobierno representativo, para que maduren las instituciones democráticas preconizadas por nuestra Constitución, y quienes, a la mejor, entienden que este funcionamiento actual, imperfecto, incipiente, del Poder Legislativo es ya el mejor de los mundos posibles y que no hay por qué cambiarlo.

Más adelante se preguntó: “¿Regresar el expediente a la Cámara de Senadores?” y de inmediato se respondió:

No, no, sería ocioso; a mi juicio sería contraproducente, sería peligroso para intereses altos que debemos defender y que representamos en esta Cámara; porque, a sabiendas de que el Senado, por equis circunstancias, está definitivamente en contra de la reforma, devolverle el expediente querría decir, simplemente, entablar ese juego de pelota a que se refirió el licenciado Lombardo. Tenemos sentido de la medida y tenemos sentido de la integridad de los intereses que representamos.

Cerró Ramírez y Ramírez su intervención en forma laudatoria a la manera como estaba integrada esa Legislatura de la Cámara de Diputados, por primera vez con representantes, los más conspicuos, de los cuatro partidos registrados por entonces, y a cómo había venido funcionando y terminó diciendo: “Esta es la gran tarea: fortalecer al Poder Legislativo. No forzosa, ni necesariamente, de una manera absoluta, la reelección de los hombres; la reelección, la continuación, el rebote de la institución está en pie; una nueva Cámara. Saludemos a esta Cámara piloto, exploradora, pionera de los tiempos futuros”.

Se sometió el Dictamen a votación y fue aprobado por 143 votos a favor y 20 en contra.⁴¹ “Así —dice Diego Valadés— se cerró un capítulo de la

⁴¹ El texto íntegro de este Debate, por tantos motivos y aspectos históricos, trascendental, puede verse en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, t. VI, pp. 306-325.

historia parlamentaria de México”. Era necesario recordarlo, analizarlo, traerlo a colación al tratar el tema de este trabajo. Continúa diciendo Valadés al emitir su juicio sobre el mismo capítulo:

Dejó, sin embargo, heridas en el cuerpo de los partidos políticos. Se había creído que la composición plural de la Cámara permitiría un margen de libertad hasta entonces inexistente. Se creyó, fundamentalmente, que la reelección tendría efectos favorables para la independencia del Congreso y, en el caso del PRI, se contó con la aquiescencia del presidente de la República. El extraño sesgo que siguió la discusión pública indica que en el interior del aparato del poder se produjeron fisuras que obligaron a revocar el acuerdo. Meses después Christlieb publicó un ensayo,⁴² que concluyó con un capítulo cuyo título lapidario reza: “Las razones de la sinrazón”. Al leerlo, a más de tres décadas de distancia, arroja luz sobre un tema que todavía no ha quedado resuelto. Dejando a su parte lo que concierne a la explicación de lo ocurrido en aquel momento, y que en buena medida quedó registrado en el debate de los diputados y en el propio voto particular de Christlieb, su ensayo contiene planteamientos que el tiempo no ha marchitado.⁴³

III. OPINIONES EN PRO Y EN CONTRA

Los planteamientos sobre el tema no se habrán marchitado, pues pertenecen al campo siempre lozano de la doctrina constitucional y de los principios democráticos. Pero lo cierto es que en México la cuestión ha permanecido aletargada y, como se señaló al inicio de este estudio, no se ha vuelto a plantear en ninguna de las sucesivas y numerosas reformas político-electoral que el país ha vivido después de los años sesenta del siglo que fenece.

Por supuesto que el tema de la reelección de los legisladores presenta, como casi todo en la vida individual y colectiva, ventajas y desventajas. De ahí que existan opiniones en pro y en contra de su restablecimiento, sobre todo en un país como México en el que por las experiencias históricas del siglo XIX, el “Siglo de los Caudillos” como lo llama Enrique Krauze, experiencias que encontraron su expresión culminante en el largo periodo

⁴² Christlieb Ibarrola, Adolfo, *Crónica de la no reelección*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1966.

⁴³ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, pp. 23 y 24.

del porfiriato, el antirreeleccionismo del titular del Poder Ejecutivo ha adquirido carta de naturalización. Se le confunde, sin embargo, a partir de 1933 y sin bases doctrinales o históricas sólidas, con el antirreeleccionismo de los miembros del Poder Legislativo. Parecería que ha llegado el tiempo de replantear el problema y para ello es necesario examinar las opiniones que se han vertido sobre el particular, algunas de ellas con ocasión del episodio parlamentario examinado en el apartado anterior, otras expresadas años después, pero todas ellas se suman a las ya analizadas y reseñadas a lo largo de este trabajo para redondear el tratamiento del importante tema que es su objeto y estar así en posibilidad de obtener una conclusión congruente y convincente.

Según Ricardo Sepúlveda Iguíniz, “en el México actual, la reelección es un tema en el que todos los autores y legisladores juegan en el mismo equipo, no hay prácticamente oponentes a la reelección, al menos por un periodo posterior para los legisladores. Prácticamente no existe oposición a la propuesta de la reelección parlamentaria”.⁴⁴

Es muy posible que lo anterior sea cierto. La explicación de que la opinión generalizada haya evolucionado se encuentra en lo que señalaba Felipe Tena Ramírez al tratar del principio de la no reelección en general y de su adopción en el orden constitucional mexicano:

La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene profundo arraigo en México. El proceso explicativo de esa tendencia se inicia en el sufragio, cuya violación vicia en su origen la elección de los funcionarios. Si éstos no deben el puesto a la voluntad popular, si desde su primera elección son el fraude y la mentira la fuente de su investidura, es natural que para transmitir el poder no estén dispuestos a acatar una apelación al pueblo, cuya falsedad no ignoran. De este modo el ardid y la fuerza, los compromisos del grupo, suplantando la auténtica decisión popular y el funcionario se adueña del poder con menos precio de una voluntad que nunca se ha expresado. En contra de esta tendencia la Constitución ha le-

⁴⁴ Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, México, Themis, 1999, pp. 154 y 161. Por lo que toca a las opiniones de los legisladores, véase el núm. 2426 de la revista *Siempre*, correspondiente al 16 de diciembre de 1999, pp. 20 y 21, donde se vierten las opiniones sobre el tema de los senadores Adolfo Aguilar Zinser (independiente), Humberto Mayans Canabal (PRI), Ana Rosa Payán (PAN) y Félix Salgado Macedonio (PRD) y de los diputados Felipe de Jesús Cantú Rodríguez (PAN), Jesús Cuauhtémoc Velasco (PRD) y Jesús José Villalobos (PRI).

vantado, a manera de obstáculo para contener las ambiciones de los funcionarios, el principio de la no reelección. Este principio es relativo por lo que toca a los diputados y senadores, quienes no pueden ser reelectos en el periodo inmediato, y es absoluto para quien haya sido alguna vez, por cualquier motivo presidente de la República. La eficacia de la prohibición constitucional es limitada, ya que en la letra de los preceptos se pretende destruir un fenómeno que tiene su raíz en vicios de cultura y de civismo, no tocados por la Constitución. Por otra parte, ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; 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.⁴⁵

De acuerdo con lo anterior, mientras menos incipiente vaya siendo nuestro régimen democrático, menor será la necesidad de mantener vigente el principio antidemocrático de la no reelección, sobre todo en el caso de los miembros del Congreso de la Unión.

Pero si es cierta la afirmación de que no existe mayor oposición a la reelección de los legisladores en la actualidad, también es cierto que hay obras y autores que la tratan con displicencia, por decir lo menos. Así, por ejemplo, la nota explicativa correspondiente al artículo 59 de la Constitución que se contiene en la obra colectiva de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados profusamente citada en este trabajo, se limita a consignar que queda “de relieve que la ley fundamental no prohíbe la reelección de los diputados sino sólo la limita para que no pueda darse en periodos sucesivos” y que “contrario a lo preceptuado en el artículo 59 de la ley fundamental mexicana, la mayoría de las Constituciones extranjeras admite la reelección indefinida de diputados y senadores”.⁴⁶

Otro ejemplo de esa displicencia se encuentra en la obra *Derecho parlamentario* del doctor Francisco Berlín Valenzuela, quien igualmente se li-

⁴⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa, 1972, pp. 442-444.

⁴⁶ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, t. VI, p. 228.

mita a señalar, cuando trata de la integración de la Cámara de Diputados que la duración del cargo es de tres años y no pueden sus miembros ser reelectos para el periodo inmediato”,⁴⁷ pero no profundiza nada más en el tema, ni mucho menos emite juicio u opinión, lo que llama poderosamente la atención porque este autor ha sido miembro del Poder Legislativo y su obra, así como su cátedra en la Facultad de Derecho de la UNAM, sobre Derecho parlamentario fueron de las primeras especializadas en esa materia jurídica.

Un ejemplo más se encuentra en la obra de Jorge Carpizo sobre el presidencialismo mexicano. Al exponer acerca de la independencia del Legislativo, este autor examina por qué, en su opinión, los legisladores mexicanos han permitido, en cierta forma, quedar subordinados al presidente, perdiéndose así en gran parte la independencia que el Poder Legislativo debe poseer”. Entre las razones por las cuales, según Carpizo, el presidente ha logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros, no se encuentra la consistente en que los legisladores no pueden reelegirse. Es más, Jorge Carpizo manifiesta su desacuerdo con Manuel Moreno Sánchez, quien fuera líder del Senado de la República y quien sí consigna como una causa de esa subordinación el que los legisladores no pueden hacer carrera legislativa porque no son susceptibles de reelección para el periodo inmediato. Carpizo manifiesta que esta última razón es menor comparada con las que él expone.⁴⁸

En cambio, hay otros autores que con más o menos extensión y vehemencia se refieren al tema. El ya citado Diego Valadés, a propósito de su ensayo sobre el papel que en su momento representó Adolfo Christlieb en relación con la reelección de los legisladores, manifiesta su decidido apoyo por el restablecimiento de la reelección:

Christlieb vio con toda claridad las implicaciones que en el futuro cercano tendría el súbito y drástico hermetismo del sistema político mexicano. Para el dirigente panista la decisión de impedir la reforma resultaba contraria a la democracia, por tres razones: restringía la libertad del voto; acentuaba el carácter centralizador del gobierno e impedía la formación de nuevos líde-

⁴⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 279.

⁴⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 115 y 116.

res políticos. El tiempo le dio la razón, porque precisamente el ejercicio rutinario del poder, al cabo de las décadas, ha llevado a la política mexicana a un deterioro que en parte corresponde a la ausencia de figuras en número y calidad suficiente para hacer frente a los problemas del Estado moderno.

A Christlieb le tocó ser protagonista “de una iniciativa que ha dormido más tiempo que el deseable, porque las razones democráticas que se adujeron entonces a favor de la reelección de los legisladores siguen estando vigentes en nuestros días”. Y concluye Valadés con el siguiente vigoroso párrafo que no deja lugar a dudas acerca de su convicción sobre el tema:

La rememoración de Christlieb no es sólo el acto de justicia que debe rendirse a quienes cumplieron ejemplarmente con el tramo de la historia que les tocó vivir; es también una forma de darle la razón a quien la tuvo y la tiene, porque si no fue ayer y no es hoy, será mañana cuando por fin 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.⁴⁹

Por su parte, Elíseo Mendoza Berrueto, cuya experiencia política incluye haber sido presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, senador y subsecretario de varias dependencias en tres sexenios distintos, así como gobernador constitucional de Coahuila, ha efectuado un análisis crítico del presidencialismo y de sus consecuencias para el centralismo y la paralización del sistema democrático. En él dedica todo un apartado a tratar el tema de la reelección de los legisladores y la soberanía del Poder Legislativo. Parte de la base de que “el término reelección ha sido un tabú hasta ahora insuperable en nuestro medio político” y explica las causas históricas correspondientes. Hace notar como:

En Estados Unidos, tanto diputados (representantes) como senadores tienen derecho a la reelección. Esto los obliga, por una parte, no sólo a estar en constante contacto con sus electores a efecto de no perder simpatías, sino también a tomar el parecer de su comunidad respecto de los asuntos por discutir y cómo votar en la Cámara. Quizá por eso en Estados Unidos los miembros del Congreso están más cerca de los electores. En México, en cambio, la no reelección inmediata hace innecesario, para los congresistas,

⁴⁹ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 20, pp. 24, 25, 27 y 28.

frecuentar sus jurisdicciones electorales y, por el contrario, los ata más a su partido y al presidente, ya que en cuanto termina el periodo para el cual fueron electos tienen que buscar otra oportunidad política, sea otra vez de carácter electoral o dentro de la administración pública.

Es por ello que en México la no reelección inmediata de los legisladores explica en parte, que no justifica, su ausencia de los respectivos distritos electorales y su olvido de sus electores, de la ciudadanía. En cambio, da lugar además a una inevitable dependencia política, tanto personal como colectiva, respecto del Ejecutivo. Estos argumentos son válidos también para el caso de los legisladores que pertenecen a los congresos de los estados.⁵⁰

Por su parte, el anteriormente citado Ricardo Sepúlveda Iguíniz incluye entre los aspectos concretos que influyen en la fortaleza del Congreso, por ser entre otras cosas instituciones que contribuyen a su eficiencia y a su representatividad”, al aspecto de la reelección parlamentaria, señalando además que esos aspectos los ha elegido “porque nos parece que son los que deben ser ajustados para contribuir al mejor ejercicio de la función legislativa”. En vista de que, como se dijo antes, para este autor prácticamente no existe oposición a la propuesta de la reelección parlamentaria:

más que referirnos a la disyuntiva reelección-no reelección, veremos las aristas que esta modificación puede presentar. La mayor parte de los doctrinistas la consideran una de las primeras reformas a realizar en el proceso de transición democrática, política y constitucional. La no reelección ha sido un principio revolucionario adoptado en nuestra Constitución para todos los cargos de elección popular, si se quiere en una amplitud un poco radical, puesto que en la realidad la reelección que se convirtió en dictadura fue siempre la reelección presidencial. Sin embargo, por contagio, se extendió también a los miembros del Congreso y esto ha traído aparejadas algunas consecuencias.

Sepúlveda Iguíniz analiza dichas consecuencias y cita a varios autores. Al final de su análisis propone lo siguiente: establecer la reelección parla-

⁵⁰ Mendoza Berrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano. Génesis de un sistema imperfecto*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 255-257.

mentaria de diputados y senadores “pues favorece a la eficiencia legislativa, crea una recta intención en el legislador, lo separa de la disciplina partidista y le da fuerza al órgano legislativo, además de ser un derecho individual democrático”.⁵¹

Jaime F. Cárdenas Gracia, actualmente consejero ciudadano en el Instituto Federal Electoral, en 1994 sostuvo, en relación con una serie de cuestiones que estimaba necesario retocar o reformar para fortalecer al Poder Legislativo: “Hay otras propuestas y es posible que en los próximos años se apruebe el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores para favorecer la carrera legislativa”.⁵²

Por considerar que tienen un peso incontrastable, concluyente y definitivo, deliberadamente se han reservado para la culminación de este estudio dos opiniones: una debida a Alonso Lujambio, joven estudioso de la ciencia política, también Consejero en el Instituto Federal Electoral, quien ha analizado con profundidad, orden y gran acopio de datos la cuestión de la reelección legislativa; la otra expuesta con erudición y tersa prosa por el maestro Antonio Martínez Báez en tres magníficos escritos que publicó en enero y febrero de 1965, en medio del “agitado debate que ha suscitado la propuesta reelección de los miembros de la Cámara de Diputados”.

Lujambio expone que la no reelección de los legisladores:

Ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados a la Cámara baja mexicana, lo cual ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso. No hay parlamento sin parlamentarios. Los parlamentarios son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas. La distancia en términos de profesionalismo se ha venido haciendo más y más grande con respecto del Poder Ejecutivo: aunque el titular de la presidencia no pueda reelegirse y los burócratas no cuentan propiamente con un servicio civil de carrera, no es inusual que los altos mandos de la burocracia permanezcan en importantes cargos de la administración pública durante periodos largos y que logren acumular información y experiencia, mientras que

⁵¹ Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, cit., pp. 154, 161 y 163.

⁵² Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, pp. 83 y 84.

los legisladores son cada tres años distintos, eternos amateurs en tareas legislativas. Por otro lado, la no reelección inmediata de los congresistas mexicanos los llevó a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. No hay diputado que regrese a su distrito, que rinda cuentas, que explique su conducta, que se haga responsable por lo que hace o deja de hacer en la Cámara de Diputados, institución particularmente minusvalorada por la ciudadanía en encuesta tras encuesta. En un país rural ingobernable, dominado por caciques, la regla de la no reelección quizá tuvo efectos positivos. Pero en un país crecientemente urbano y crecientemente competitivo en términos electorales, la no reelección no hace sino debilitar todo sentido de responsabilidad pública y de rendición de cuentas, valores fundamentales para la democracia.

Demuestra con datos estadísticos muy reveladores cómo la reelección de los legisladores para periodos no sucesivos ha sido muy escasamente utilizada y cómo la posibilidad de ir de una Cámara a la otra, del Senado a la Cámara de Diputados y viceversa o de las Cámaras de los estados de la federación al Congreso de la Unión y viceversa tampoco ha fomentado, a la luz de las evidencias disponibles, la formación de verdaderos parlamentarios en México, Luego rebate los dos argumentos que se presentan usualmente en contra de permitir la reelección inmediata de los legisladores:

En primer lugar, se dice que la reelección inmediata obstaculizaría la circulación de las elites políticas y haría que a las Cámaras sólo llegaran caciques locales que a la larga se enquistarían en sus escaños. El argumento no puede ser más débil: de las más de cincuenta democracias que encontramos hoy en los continentes americano y europeo, sólo dos prohíben la reelección inmediata de sus legisladores: Ecuador y Costa Rica. ¿Qué nos lleva a concluir evidencia tan rotunda? Que las democracias no asocian circulación de elites políticas con el principio de la no reelección legislativa: con la posibilidad de la reelección las democracias incentivan a la responsabilidad de sus gobernantes, al tiempo que la posibilidad de la alternancia produce el cambio de elites cuando así lo dicta el electorado. El otro argumento es más razonable. Se dice que la nueva regla produciría indisciplina y pérdida de cohesión en las bancadas de los partidos. Esto es parcialmente cierto, pero se exagera un poco cuando se piensa que la indisciplina de los partidos en los congresos es un demonio del que hay que huir a toda costa: hay piezas de legislación frente a las cuales los partidos pueden más que tolerar la indisciplina de sus bancadas. En una palabra, resulta muy difícil creer que la Cámara de Diputados de México pudiera fortalecer sus tareas

legislativas y de control sin verdaderos parlamentarios. En México debe dejársele de temer a la reelección inmediata de los diputados. El amateurismo y la irresponsabilidad pública que produce la regla de la no reelección ya ha dañado demasiado la institucionalidad política de México y la práctica de una verdadera división de poderes, en donde los dos, Ejecutivo y Legislativo, debieran tener conocimiento de causa, argumentos, información y experiencia. El talento es un bien escaso en política. La no reelección lo desperdicia, no permite la acumulación, permítaseme usar esta desafortunada expresión, de “capital humano”. En un momento de cambio político como el actual, eliminar esta anomalía del marco constitucional mexicano se antoja una tarea urgente.⁵³

Don Antonio Martínez Báez, jurista eminente, destacado constitucionalista, reconocido historiador y hombre de vastísima cultura, asedió el tema, como ya se dijo, en medio de la polémica que surgió en la opinión pública, no siempre tan ilustrada como Martínez Báez y sí muchas veces movida por el prejuicio o el interés mezquino, a raíz de la aprobación por la Cámara Baja, en diciembre de 1964, de la reelección de los diputados. Comenzó por decir don Antonio:

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 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.

Después de analizar rápida pero certeramente la significación y el alcance, con esas reformas, del retorno a la no reelección presidencial y de la ampliación en la duración de los periodos de gobierno a seis años, expuso que sin existir ninguna relación con estas últimas cuestiones, las reformas constitucionales de 1933 afectaron muy seriamente el delicado mecanismo del Poder Legislativo federal, y así se estableció que el Senado de la República se renovarían en su totalidad, cada seis años, de manera coincidente con el cambio de presidente, y que la Cámara de Diputados se reno-

⁵³ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996, pp. 174-182.

varía totalmente cada tres años; agregándose que los miembros de dichos cuerpos legisladores no podrían ser reelegidos para el periodo inmediato”.

Agregó después Martínez Báez, aparentemente sin importarle el hecho de que él ha sido miembro conspicuo del partido oficial muy dominante, una crítica demoledora, en el sentido de que las “numerosas y graves” reformas de 1933:

no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno, en el que participaran los representantes de diversos grupos sociales: esas reformas trascendentales tuvieron su origen en la convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario reunida en Aguascalientes en el mes de octubre de 1932, y cuyas resoluciones, emanadas de una asamblea extra constitucional, fueron aprobadas apresurada y fielmente por el complejo órgano legislativo encargado de modificar la ley suprema de la nación en el brevísimo lapso de sólo un mes. Este breve relato revela que la realidad histórica es muy distinta a la que ahora han expresado en sus declaraciones algunos muy respetables y distinguidos miembros del Congreso Constituyente de 1916-1917. La no reelección de los senadores y diputados al 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 de 1932 y bajo la influencia y aun 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.

Recordó don Antonio que al conmemorarse el XXV aniversario de la publicación de la carta magna de Querétaro, don Luis Cabrera, ideólogo de la Revolución, criticó la adopción del sistema de no reelección de los legisladores: “Esto, en mi concepto es un error, porque se corre el riesgo de convertir a las Cámaras en almacigos burocráticos, sin mejorar en nada su eficacia legislativa”. Más adelante se refirió a la rareza de la norma que prohíbe la reelección inmediata de los miembros del Poder Legislativo en el concierto mundial y refirió cómo los autores extranjeros que han observado el funcionamiento de esa rara disposición contenida en el artículo 59 constitucional, “han hecho juicios muy desfavorables”, citando y anali-

zando dichos juicios emitidos por Robert E. Scott y M. C. Needler, profesores norteamericanos de ciencia política y especialistas en las instituciones políticas de México.

Y aportó más y más datos, sacando de ellos las consecuencias y las conclusiones apropiadas:

Si la realidad de México reclama, por el ejemplo de casi un siglo y medio de historia política, la absoluta no reelección del presidente, en cambio creemos que ninguna de las múltiples razones que militan a favor de aquel principio están del lado de la extraña disposición constitucional mexicana que impide la reelección inmediata de los senadores y diputados. Ahora bien, si hubiera existido lógica en esas reformas (las de 1933) a la carta de 1917, si las razones a favor de la no reelección presidencial fuesen aplicables a la de los legisladores, debió entonces señalarse también la imposibilidad absoluta para éstos de volver a desempeñar el cargo de diputado o de senador, con sólo la alternativa de pasar de una a otra Cámara, por una sola vez.

Según don Antonio, “posiblemente la única sinrazón verdadera que hubo para la extraña fórmula fue la de que, como ya se les aumentaba la duración del mandato, una vez cumplido un periodo debían dejar el puesto a otros elementos nuevos, los que tenían iguales méritos para ser premiados con sendas curules”. No titubeó Martínez Báez en calificar a esta posible consideración como de “política práctica o barata” y añadió:

Otra consideración que posiblemente se tuvo al establecerse la no reelección de los diputados y senadores... fue la de que el predominio del partido que dictó tales reformas no debía ser tan ilimitado como para permitir la continuidad de las mismas personas, las que debían ser cambiadas o alternadas. Pero ninguno de esos presupuestos ilógicos o imaginarios resisten las razones de la doctrina, ni están de acuerdo con las bases históricas de la organización y funcionamiento del parlamento.

Después Martínez Báez se refirió a la carrera parlamentaria:

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. Sin llegar a la tecnocracia, 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, siempre con observancia de las más puras reglas democráticas.

Esto que es tan lógico y que, según se ha visto, es tan reiteradamente argumentado por los autores y los favorecedores del restablecimiento de la reelección de los legisladores, obliga a hacer un paréntesis para plantear un problema muy actual que deriva de la reciente expedición e iniciación en vigor de una nueva Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 1999. Esta ley puede considerarse en sí misma como un plausible esfuerzo por afinar el funcionamiento del Congreso, poniéndolo a tono con la integración plural que afortunadamente ha presentado a partir de 1997. Pues bien, entre las novedosas cuestiones que prevé, esta ley sienta las bases para la creación de los servicios de carrera para los empleados y funcionarios del Congreso; lo hace para la Cámara de Diputados en sus artículos 56 y 57 que remiten la regulación de los servicios de carrera a un estatuto que deberá someterse a la aprobación del Pleno y en cuya redacción ya se trabaja, según se sabe; lo hace también para la Cámara de Senadores en sus artículos 114 y 115, donde igualmente prevé la aprobación de un estatuto por el Pleno; los términos, plazos y demás características coyunturales para la creación e iniciación del funcionamiento de estos servicios de carrera están regulados por los artículos Tercero Transitorio, fracción VI y Cuarto Transitorio, fracción VI. De nuevo, muy plausible dotar de estos servicios civiles de carrera a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión. Sin embargo, si persiste la prohibición constitucional de la reelección inmediata e irrestricta de los miembros de dichas Cámaras, pronto tendremos la antinomia dentro de esas instituciones consistente en que estarán integradas por titulares improvisados y transitorios, los diputados y senadores, mientras que estarán administradas, apoyadas, servidas, en una palabra, manejadas, por funcionarios y empleados de carrera y, por lo mismo, preparados, experimentados y permanentes. Esto trae inevitablemente a la memoria la advertencia de don Luis Cabrera sobre el riesgo de convertir a las Cámaras en “almárgicos burocráticos”.

De vuelta al pensamiento de Martínez Báez, hecho el necesario paréntesis que antecede, es importante hacer notar que don Antonio, “antes de señalar el itinerario, tanto cronológico como geográfico, de las tesis opuestas sobre el problema que ahora se presenta en México con síntomas de grave emotividad”, se refirió, con cuánta erudición y claridad, a la posición contraria a la reelección de los legisladores que en su momento sostuvo “un prominente político francés, M. André Tardieu, quien fuera primer ministro bajo la III República, y quien hizo una tremenda crítica a las instituciones vigentes en Francia durante ese periodo (los años veinte y treinta del siglo XX), entre ellas la posibilidad de la reelección indefinida de los diputados y la falta de un límite de edad para ese cargo”. Don Antonio contrastó las tesis de Tardieu con el pensamiento de otro prominente teórico francés, anterior a Tardieu, “Benjamín Constant, autor conocido (en México) desde el Congreso Constituyente de 1824...” quien “seguramente influyó en la adopción inicial y en la vigencia más que secular de la norma democrática que no limita (ba) la permanencia indefinida de los miembros del Parlamento mexicano”. Siempre según la autorizada apreciación de Martínez Báez, “Constant fue el autor que más influyó en el liberalismo mexicano del siglo XIX, y sus enseñanzas políticas perduraron hasta la caprichosa reforma de 1933”. Tales enseñanzas incluían la concepción de que excluir la reelección indefinida de los legisladores era caer:

en un gran error. 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. Seguid los grandes ejemplos: ved a América: los sufragios del pueblo no han dejado de rodear a los funcionarios de su independencia; ved a Inglaterra: los nombres ilustres han venido a ser en cierto modo, a fuerza de reelecciones ininterrumpidas, una propiedad popular. ¡Dichosas las naciones que saben conservar la fidelidad y la estimación!

Culminó don Antonio su magistral disertación, que él calificó de “modesto trabajo”, con el siguiente párrafo, definitivo y lapidario, a la vez:

En una materia jurídica tan nutrida de elementos de filosofía social como el derecho constitucional, no sabemos todavía quién sea el doctrinario que

inspire ahora la permanencia de la irracional regla que impide a senadores y diputados su reelección. Tampoco creemos que sea de ninguna eficacia en el presente debate haber traído el material histórico y doctrinal citado en este modesto trabajo, pues 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.⁵⁴

IV. CONCLUSIÓN

Ante la verdadera avalancha de evidencias históricas, de opiniones autorizadas y, sobre todo, ante la ingente necesidad de contar en México con un Poder Legislativo independiente, fuerte, digno, apto y eficaz, la conclusión de este trabajo no puede ser otra que proponer que en lo tocante al tema objeto de este estudio, se vuelva pronto, urgentemente, al texto primitivo y original de la Constitución de 1917 y, con ello, se restablezca la reelección irrestricta e indefinida de los legisladores, sólo interrumpible por el sufragio popular emitido mayoritariamente en contra, por el retiro prudentemente fundado en razones de edad o de salud o por la muerte de los diputados y senadores. Es la misma conclusión a la que han llegado, en diversas épocas y circunstancias, García Naranjo, Estrada Iturbide, Christlieb Ibarrola, Martínez Báez, Moreno Sánchez, Mendoza Berrueto, Valadés, Lujambio y tantos otros que han deseado, como el autor de estas líneas, el advenimiento de un México mejor, generoso con sus hijos, ordenado, libre y justo.

⁵⁴ Las tres disertaciones de Martínez Báez aquí compendiadas, pueden consultarse en Martínez Báez, Antonio, *Obras. 1. Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 389-400.