

ARTÍCULO 59

Del anterior dictamen se percibe claramente la persistencia de la legislación mexicana por mantenerse fiel a la doctrina clásica del Senado federal, sin embargo, el proceso de desarrollo económico de nuestro país y la consecuente actividad legislativa que genera tal circunstancia ha permitido que, con las cualificaciones del caso, el Senado mexicano deje de ser cámara de reflexión, ponderación y prudencia para convertirse en una parte del Poder Legislativo mexicano con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral.

En efecto, hoy por hoy, los senadores y diputados se diferencian exclusivamente por la edad, ya que su estatus jurídico es exactamente el mismo, están sujetos a las mismas prohibiciones y las inmunidades y privilegios parlamentarios operan igual para ambos. Por otro lado, no existe disposición alguna en el ordenamiento constitucional mexicano que exija que todas las iniciativas de leyes deben tener como cámara de origen la de diputados, salvo los casos de las leyes de egresos e ingresos que deban iniciarse obligatoriamente en ella y el análisis de la cuenta pública que es facultad exclusiva de la misma; salvo estas excepciones, de acuerdo con el artículo 72, se puede iniciar indistintamente leyes en cualesquiera de ellas, si se inicia en la de senadores, la de diputados será la cámara revisora y, en caso contrario la de senadores actuará como tal.

Ahora bien, estas circunstancias no son meras declaraciones teóricas, sino que operan en la realidad, por ejemplo, en el proceso legislativo de 1984, de las 53 leyes aprobadas, 28 se iniciaron en la Cámara de Diputados y 25 tuvieron como cámara de origen al Senado. En este orden de ideas, no es posible continuar aceptando la noción de que el Senado es la cámara que actúa como valladar de la impetuosidad e irreflexión de la de diputados. El ejemplo expuesto es suficientemente obvio para continuar afirmando tal situación.

BIBLIOGRAFÍA: Bryce, James, *The American Commonwealth*, London MacMillan, Co., 1889, vol. I, p. 108; Carpizo Jorge, "El sistema representativo en México", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 161-162; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, t. VI pp. 186, 193-194, 217 y 516; Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, 2^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 252; Rodríguez Lozano, Amador, "La reforma política en el Senado: una propuesta", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVII, núm. 50, mayo-agosto de 1984, pp. 533 y 579.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

ARTÍCULO 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelegidos 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.

COMENTARIO: Por lo que se refiere a la no reelección inmediata de los diputados, los únicos antecedentes que aparecen en nuestra historia constitucional son el artículo 110 de la Constitución de Cádiz y el 51 del Decreto Constitucional de Apatzingán. Sin embargo, estas disposiciones no contemplan todos los aspectos del vigente artículo 59 constitucional, por lo que su génesis se da en la célebre Convención, del entonces Partido Nacional Revolucionario, en Aguascalientes, que tuvo verificativo durante los días 30 y 31 de octubre de 1932. La ponencia propuesta en la convención, a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido, cuyo presidente era el general Manuel Pérez Treviño, versó exclusivamente sobre el principio de la no reelección, contenido en siete conclusiones, que fueron las siguientes:

1. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República (constitucional, interino, provisional o substituto), en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto. Esta conclusión una vez aprobada pasó a ser la última frase del actual artículo 83 constitucional.

2. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo. Esta fraseología fue respetada en la fracción VIII, tercer párrafo, del artículo 115 constitucional.

3. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

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

Nuevamente, esta conclusión fue fielmente recogida en la Constitución en la misma fracción VIII del artículo 115.

4. Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión, durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de su puesto. Aunque no se traspasó expresamente a la Constitución, esta conclusión obedece a hechos bien determinados en nuestra historia constitucional. Seguramente estaba en la mente de los convencionistas el caso de Tiburcio Fernández Ruiz, acaecido el 17 de octubre de 1924, que llegó a ocupar simultáneamente los cargos de senador y gobernador interino del estado de Chiapas. Ante esta incompatibilidad, Vito Alessio Robles pidió en el Senado que se le declarara la pérdida del carácter de senador, según lo dispuesto en el artículo 62 constitucional.

5. *Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.* Esta conclusión finalmente se plasmó como artículo 59 en la reforma del 29 de abril de 1933, producto directo e íntegro de la Convención del PNR en Aguascalientes.

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

el periodo inmediato. Esta disposición pasó a ser el noveno párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional.

7. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los consejos municipales o de las juntas de administración civil no podrán ser electos para el periodo inmediato. La primera parte de la conclusión, es el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional. Por lo que respecta a la parte final de la conclusión, también está vertida en el mismo párrafo, fracción y artículo constitucional, aunque con distinta redacción, ya que establece lo siguiente: "Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato".

Esta ponencia, como se aprecia, sugirió llevar el principio de la no reelección a todos los niveles de gobierno. La Convención del PNR en Aguascalientes fue el resultado de la excitativa que hiciera Plutarco Elías Calles en su informe del 1º de septiembre de 1928 en el que auguró la transición de los "gobiernos de caudillos" al de un "régimen de instituciones". En este informe adelantó la idea teórica de una prohibición absoluta de una reelección presidencial, siendo él el primero en "sacrificarse" según se dijo en la propia Convención.

En la sesión del 31 de octubre de 1932 se rindió dictamen de la ponencia, por parte de la comisión respectiva, aprobando en general sus términos, aunque proponiendo un agregado que coincide con el segundo párrafo del vigente artículo 59 y por medio del cual se contempla a los diputados y senadores suplentes en el supuesto de la reelección como propietarios, aunque prohibiéndose el supuesto inverso; que propietarios se reelijan como suplentes en el periodo inmediato.

Por su parte, Emiliano Corella presentó un voto particular por el cual proponía que también se prohibiera la alternancia de puestos entre diputados y senadores: "los senadores propietarios o suplentes que hayan fungido durante el periodo de su ejercicio no podrán ser electos diputados para el periodo inmediato".

Al comentar la ponencia y el dictamen, Pérez Treviño explicó que la garantía del sufragio debe limitarse por el principio de la no reelección. Aludió que se propone "quemar un derecho (*el del sufragio*), en aras de un principio (*el de la no reelección*). La no reelección inmediata en el Congreso de la Unión, dijo, "propicia el rompimiento de las camarillas y el continuismo que defraudan las esperanzas populares".

Estrada Cajigal, por su parte, justificó la aplicación del principio de no reelección a todos los funcionarios de los estados, municipios y del Congreso, porque si afectaba al presidente, consideró que, por mayoría de razón debía extenderse a tales funcionarios a los que calificó de "menores". Su objetivo era el de extender una prohibición absoluta de reelección a los gobernadores interinos, provisionales o substitutos, a lo cual la Convención no estuvo de acuerdo.

Al discutirse el voto particular de Corella, el cual fuera apoyado por Aarón Sáenz, Manuel Jasso sugirió un nuevo complemento del antirreelecciónismo, en

el sentido de que también se prohibiera que un diputado federal pasara en el siguiente periodo a ser diputado local y viceversa. Por su parte, tanto Praxedes Balboa como Homero Acosta se opusieron, ya que la reelección exclusivamente debía entenderse como volver a tomar el *mismo* puesto.

En el curso de la discusión, Francisco Termine propuso que se extendieran las limitaciones de reelección a los diputados locales y se estableciera que los diputados propietarios no fueran suplentes en el siguiente periodo. La Convención aprobó esta precisión y quedó contenida en la segunda parte del párrafo noveno, fracción VIII, del artículo 115 constitucional. Las conclusiones de esta Convención fueron íntegramente tomadas y aprobadas por el presidente y por el Congreso, en las reformas constitucionales de 1933.

No obstante, en los debates del Congreso de la Unión, hubo resistencia para reformar la Constitución en estos aspectos. La propia comisión que dictaminó la iniciativa, el 9 de diciembre de 1932 en la Cámara de Diputados, aseguró que presentaba algunas dificultades. Se consideró que la misma requería la necesidad de balancear el principio republicano que exige la renovación absoluta de hombres con el derecho de sufragio y el dictamen de la Comisión se formuló en términos ambivalentes, ya que aunque aceptó la iniciativa, su contenido era más sobre los argumentos para realizarla.

El diputado Ézequiel Padilla se opuso el 14 de diciembre de 1932 a la iniciativa porque, de aprobarla, consideraba que sería poner cortapisas a la voluntad popular. Por su parte, Gonzalo Bautista consideró igualmente que esta iniciativa era una medida más para debilitar la fuerza del Congreso, cuya tendencia empezó con la Constitución de 1917. Sin embargo, la iniciativa se aprobó por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, pasando a aprobación de las legislaturas de los estados.

Este artículo no ha sufrido reforma alguna a pesar de ser necesaria para fortalecer al Poder Legislativo en nuestro país. La única reforma propuesta fue planteada el 13 de octubre de 1964. A pesar de su gran argumentación, el intento fue fallido ya que el Senado y ciertos sectores políticos lo bloquearon. En el fondo los dos obstáculos más importantes fueron: que la reforma se planteó originalmente por parte de los partidos de oposición, así abrían su participación en el Congreso, en la primera legislatura, la XLVI, posterior a la inducción de los diputados de partidos. El segundo obstáculo lo constituyó el rumor de que al permitir la reelección indefinida de los diputados, se abriría la puerta para una posterior reforma del principio absoluto de no reelección del presidente.

Este principio se ha entendido en forma monolítica, ya que el sistema político desde 1933 lo considera necesario para los poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque al Judicial —como supuesto poder no político— se le excluye. De esta manera, el principio recorre una escala que va de lo absoluto para el presidente, a lo inexistente para los miembros del Poder Judicial, que no son electos sino designados, pasando por el término relativo del principio para el Poder Legislativo.

La iniciativa del Partido Popular Socialista de 1964 sólo previó la reelección indefinida de los diputados, sin considerar a los senadores. El PPS sostuvo el argumento de que el principio de no reelección es históricamente aplicable a los

excesos del Poder Ejecutivo pero que, en realidad, el Poder Legislativo nunca había sido coartado en la reelección de sus integrantes. Vicente Lombardo Tole-dano enfatizó el hecho de que para la formación de cuadros parlamentarios se requería de la reelección de los diputados.

El 27 de diciembre de 1964 se rindió dictamen sobre la iniciativa socialista. Integradas las comisiones por diputados priistas, lejos de rechazar la iniciativa coincidieron en la necesidad de profesionalizar a los diputados y para ello, presentaron una segunda propuesta consistente en que "Los diputados al Congreso de la Unión no podrían ser electos para un tercer periodo consecutivo", igualando por lo tanto el periodo de los senadores con el de diputados reelectos. El dictamen pretendió conciliar las disposiciones ideológicas con relación a la reelección de los diputados. Por un lado satisfacer una reelección inmediata y por otro, favorecer la entrada de nuevos cuadros a la Cámara de Diputados. En la discusión del 30 de diciembre de 1964, Lombardo dio cuenta de las especulaciones en torno a la propuesta de reelección de los diputados y en las que se planteaban supuestos intereses personales de los diputados de esa legislatura para reelegirse en bloque, así como pretensiones de abrir la reelección presidencial. Lombardo manifestó que tres años es un periodo engañoso para concluir que en ese tiempo el diputado puede adquirir alguna experiencia parlamentaria, pues en el fondo, su estricto periodo de sesiones se reduce de cincuenta a noventa y seis días hábiles en todo el lapso de tres años, por lo que concluyó que la reelección no debe admitir términos medios, o es absoluta o no es reelección. El diputado Ramírez y Ramírez, aunque coincidente en cuanto a los puntos fundamentales tocados por Lombardo, consideró que era necesario ir con moderación y cautela con respecto a la reelección de los diputados.

El PAN, a través de su diputado Miguel Estrada Iturbide, también coincidió con la iniciativa socialista de reelección indefinida aunque, con mejor técnica legislativa, propuso la derogación del artículo 59 constitucional, con lo cual la reelección hubiera abarcado a los senadores.

En la sesión del 24 de septiembre de 1965, en el Senado, se rindió dictamen de la iniciativa priista sobre la reelección inmediata de diputados. El dictamen descartó las razones vertidas en las iniciativas en virtud de que consideró que las entonces recientes reformas de diputación de partidos, ya incrementaban el poder de la cámara respectiva sin necesidad de acudir a nuevas reformas. Sin mayor discusión, el Senado aprobó el dictamen y se reenvió a la Cámara de Diputados su iniciativa para su reconsideración.

El nuevo dictamen en la Cámara de Diputados, rendido el 15 de octubre de 1965, es un magnífico documento que resume los argumentos en pro y en contra de la reelección de los diputados. Analiza detalladamente los debates, la historia y el dictamen del Senado sobre la materia. A pesar de volver a sostener la iniciativa priista, los integrantes de las comisiones dictaminadoras decidieron archivar el proyecto para evitar un nuevo desaire del Senado, con el voto particular del panista Adolfo Christlieb, para quien la Cámara de Diputados estaba obligada a volver a enviar la iniciativa a la legislatura. De esta manera, la reforma propuesta en 1964, que conjuntó a los partidos de oposición y que el blo-

que priista llegó a apoyar con modificaciones, fue archivada por razones políticas no expresas en ese tiempo, pero que permanece latente para ser nuevamente debatida.

Actualmente, la mayor parte de la doctrina sobre parlamentos, coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse. En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que el 75% de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de 6 a 20 años en la Cámara de los Comunes y que, antes de ocupar algún puesto en el gabinete, requieren un promedio de 14 años de carrera parlamentaria. Por lo que respecta a países con sistema presidencial, como Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso y llegar a constituir el 20% de sus miembros. El 88% de los diputados se reelegirán y el 65% de los senadores hacen lo mismo en los Estados Unidos.

El hecho de limitar la reelección entre los miembros del Congreso de la Unión obstruye la formación de una carrera parlamentaria. La competitividad en las elecciones no favorece a los candidatos de los partidos de oposición que, en caso de concluir exitosamente su gestión, se ven impedidos para reelegirse. La oposición en México no cuenta con los cuadros suficientes para proponer candidatos en cada distrito y en cada legislatura. Por lo que la limitación en la reelección tiene como consecuencia el debilitamiento de la oposición en el Congreso. Esta consecuencia no se observa en los candidatos del partido oficial ya que, debido a la abundancia de sus militantes, puede variar cuadros a pesar de la no reelección. Por otra parte, la disciplina de partido debe considerarse como un elemento mediatisador en el objetivo de la no reelección; es decir, en la renovación de diputados y senadores, ya que a pesar del cambio de hombres puede caerse en un inmovilismo ideológico por los controles de los partidos sobre sus candidatos, de la misma manera que se presumía en los congresistas reelectos.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoá, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5^a ed., México, Porrúa, 1984, p. 704; *Historia documental del Partido de la Revolución*, t. I, PNR, 1929-1932, México, PRI, Instituto de Capacitación Política, 1981, pp. 251 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18^a ed., México, Porrúa, 1981, p. 443.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ARTÍCULO 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo