

## VI

La Elección de Miembros del órgano Legislativo en la Constitución de México. . . . .	56
A. <i>La constitución de Apatzingán.</i> . . . .	56
B. <i>La constitución federal de 1824.</i> . . . .	57
C. <i>Las siete leyes constitucionales de 1836.</i> . . .	58
D. <i>Las bases orgánicas de la República Mexicana</i> <i>(1843).</i> . . . .	58
E. <i>La constitución federal de 1857.</i> . . . .	59
F. <i>La constitución de los Estados Unidos de 1917.</i>	59
G. El artículo 59 de la Constitución de México in- troducido en 1933. . . . .	60
H. El Artículo 115 de la Constitución. . . . .	62

## VI

# LA ELECCIÓN DE MIEMBROS DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO

Puesto que las constituciones de las Repúblicas Americanas, como se ha señalado anteriormente, permiten, salvo dos excepciones (Costa Rica y Honduras) la reelección indefinida de los miembros del órgano legislativo, corresponde analizar en seguida el proceso de elección de los titulares del poder legislativo en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>48</sup>

Mas antes de ello será menester echar un rápido vistazo a los sistemas de elección de los miembros del Congreso, desde la Constitución de Apatzingán hasta el presente.

### A. La Constitución de Apatzingán

El *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, considerado como la primera *Constitución de México*, estableció que el Supremo Congreso se compone de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad, los cuales durarán dos años en el ejercicio de sus funciones.

Pero el artículo 57 expresamente determinó que “tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación”.

El constitucionalista Antonio Martínez Báez, después de investigar el origen del artículo 57, ha llegado a la conclusión de que fue tomado de la *Constitución de la Monarquía Española*, sancionada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, la que, a su vez, copió el artículo 38 de la primera Constitución francesa de 1791, que decía: “Los miembros del Poder Legislativo podrán ser reelegidos para la legislatura siguiente, y no podrán serlo después sino mediante el intervalo de una legislatura.”<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Sancionada el 5 de febrero de 1917.

<sup>49</sup> *Colección de constituciones* (tomos I, II y III). Imprenta Galván. México, 1828. *Un debate en pie: historia del reeleccionismo*, por Antonio Martínez Báez (*Excelsior*, febrero 19, 1965, p. 7).

En efecto, la *Constitución política de la Monarquía Española*, promulgada por Fernando VII en Cádiz el 18 de marzo de 1812, señaló en su artículo 110 que “los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediante otra diputación”.<sup>50</sup>

La existencia de dicho precepto, sin embargo, fue tan sólo de 25 años, pues la *Constitución de la Monarquía Española* promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837 cambió fundamentalmente al declarar en el artículo 22 que “los diputados se elegirán por el método directo, y podrán ser reelegidos indefinidamente”. En esencia, este precepto se mantuvo en las constituciones de la monarquía Española expedidas en 1856 y 1869, así como en la de 1876. El *Proyecto de constitución federal de la República Española*, de 1873, preveía la reelección indefinida de diputados. Y la *Constitución de la República Española*, de 9 de diciembre de 1931, acepta la reelección indefinida de diputados a las Cortes.

## B. La Constitución Federal de 1824

En el *Acta constitutiva de la federación mexicana* (enero 31, 1824) se estipuló que el poder legislativo de la Federación residiría en un Congreso Nacional, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados.

El Senado se componía de dos senadores de cada Estado elegidos por mayoría absoluta de votos por cada legislatura y los que serían renovados por mitad de dos en dos años. Era el mismo procedimiento de elección de la Constitución de los Estados Unidos de América.

La *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos*, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, dispuso en el artículo octavo que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados”.

Como la citada Constitución no incorporó a su texto el artículo 57 de la *Constitución de Apatzingán*, se entiende, en consecuencia, que no había ninguna prohibición para la reelección indefinida de los diputados.

<sup>50</sup> *Textos constitucionales españoles*. Seminario de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM.

### C. Las siete leyes constitucionales de 1836

Las Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, conocidas como *Las siete leyes constitucionales*,<sup>51</sup> expedidas el 29 de diciembre de 1836, declaran que “el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la nación, el cual se compondrá de dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores”.

La Cámara de Diputados se compondría de ciudadanos elegidos por el pueblo. Además, “esta Cámara se renovará por mitad cada dos años: el número total de Departamento se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente”. Los diputados podían ser reelectos indefinidamente.

### D. Las Bases orgánicas de la República Mexicana (1843)

Las Bases orgánicas de la República Mexicana, promulgadas el 12 de junio de 1843, señalaron que la Cámara de Diputados “se compondrá de diputados elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes”.

El artículo 70 dijo que “la Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada departamento en la primera renovación. Si fuere número impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los departamentos que nombren un solo diputado, lo renovarán cada dos años”. Los diputados, por supuesto, podían ser reelectos.

En cuanto al Senado, el procedimiento de elección por las legislaturas siguió vigente, sólo que la renovación de esta cámara se haría por tercios cada dos años.

El 18 de mayo de 1847 el Congreso Extraordinario Constituyente sancionó el *Acta constitutiva y de reformas*, que mantuvo la reelección indefinida de senadores y diputados.

<sup>51</sup> *Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX* (Discurso del licenciado José M. Gamboa). Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. México, D. F., 1901.

## E. La Constitución Federal de 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>52</sup> promulgada el 5 de febrero de 1857, expresa en el artículo 51 que “se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

El artículo 52, con la reforma de 13 de noviembre de 1874, decía que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por ciudadanos mexicanos”, los cuales podían ser reelegidos indefinidamente, pues no había ninguna taxativa.

## F. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Como producto de la Revolución de 1810, que enarbó como bandera “El Sufragio Efectivo y la No Reelección”, el Congreso Constituyente de 1916-1917 expidió una nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue sancionada<sup>53</sup> por el Primer Jefe, don Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917.

El artículo 83 de la Constitución, que figura en el proyecto presentado ante el Constituyente por el Primer Jefe, estableció claramente: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años, y *nunca podrá ser reelecto*” (este artículo fue reformado en 1928).

El Dictamen de la Segunda Comisión (artículos 80 a 90 y 92) dice lo siguiente en relación con la *no reelección presidencial*:

El periodo constitucional se deja para el Ejecutivo, siguiendo la tradición de la Constitución de 1857, en cuatro años; y se incorpora en el precepto respectivo *la prohibición absoluta de que la persona que una vez ha ejercido el alto encargo de Presidente de la República, vuelva a ejercerlo*.

<sup>52</sup> *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857* (Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época), por Francisco Zarco.

<sup>53</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, oficial mayor de dicho Congreso. México, D. F., 1922. Imprenta de la Cámara de Diputados.

*Ésta es una Conquista de la Revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no reelección.*<sup>54</sup>

En efecto, el punto cuarto del *Plan de San Luis Potosí*, suscrito por don Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, dice: “Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara ley suprema de la República, el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas”. El Presidente Madero, por medio de la ley de 27 de noviembre de 1910, erigió en norma el citado principio. Y la *Constitución de 1917* lo elevó al rango de canon constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la reelección de los miembros del Poder Legislativo, no existe ninguna prohibición en tal sentido dentro de la *Carta de Querétaro*, ni los dictámenes de las respectivas comisiones del Constituyente acusan una tendencia en tal sentido.

El artículo 51 expresa que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos”. Y el artículo 58 dice que “la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años”. En consecuencia, tanto senadores como diputados pueden ser reelegidos indefinidamente.

### *G. El artículo 59 de la Constitución de México*

El artículo 59 de la *Carta de Querétaro* fue reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 29 de abril de 1933,<sup>55</sup> y quedó en la siguiente forma:

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 hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados pro-

<sup>54</sup> Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 16 de enero de 1917. Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez.

<sup>55</sup> *Constitución política mexicana*. Con reformas y adiciones y leyes. Ediciones Andrade. México, D. F., 1950.

pietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

¿Cuáles fueron las razones esgrimidas por el reformador para introducir el nuevo texto del artículo 59 constitucional, que vino a quebrar un siglo de tradición y práctica de reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo? ¿Por qué súbitamente se resucitaba el artículo 57 de la *Constitución de Apatzingán*, el cual fue copiado casi literalmente de la *Constitución de la Monarquía Española* promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1912, la cual, a su vez, copió la Constitución radical francesa de 1791?

Del *Dictamen sobre la reforma del artículo 59 constitucional*, que figura como Anexo II de este trabajo, y el cual fue aprobado por la H. Cámara de Diputados en su sesión de diciembre 27 de 1964<sup>56</sup> se extraen los siguientes párrafos:

Fue hasta el año de 1933 cuando se promulgó una reforma constitucionalista a efecto de que los miembros del Poder Legislativo no pudieran reelegirse en periodos sucesivos, tal como lo establece el texto vigente del artículo 59; pero si se examinan los antecedentes de dicha reforma, así como la exposición de motivos de la Iniciativa correspondiente y los debates que se sucedieron dentro de este recinto legislativo, se llega a la conclusión de que la prohibición para que senadores y diputados se reelijan en el periodo inmediato al de su ejercicio, no fue 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...

El distinguido constitucionalista mexicano, doctor Antonio Martínez Báez, antiguo profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, después de analizar los antecedentes de la reforma constitucional de 1933, expresa los siguientes conceptos:<sup>57</sup>

Las numerosas y graves reformas a la Constitución, relativas a los dos poderes políticos de nuestra organización gubernativa, no

<sup>56</sup> Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados. México, D. F., 27 de diciembre de 1964 (Anexo II).

<sup>57</sup> *Los diputados frente a la Constitución*, por Antonio Martínez Báez (Excelsior, enero 8, 1965, p. 7).

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 extraconstitucional, 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. El Congreso de la Unión fue convocado a sesiones extraordinarias, el día 2 de marzo de 1933 y ya el 29 de los mismos mes y año hizo la promulgación de tan importantísimas reformas constitucionales, previo el cómputo de la aprobación dada por las legislaturas de los Estados.

Agrega el doctor Martínez Báez:

La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de 1906 ni por los realizadores de la Revolución Mexicana, Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático “dictó”, bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y de 1932 y bajo la influencia y aun la sombra de los generales Alvaro 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.

## H. El artículo 115 de la Constitución

La prohibición de reelección inmediata para diputados y senadores fue ampliada en el artículo 115 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*: “Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato”, precepto que, como es obvio, figura en las constituciones estatales.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> *Constituciones vigentes de la República Mexicana* (2 volúmenes), por Margarita de la Villa de Helguera, Instituto de Derecho Comparado de la UNAM. México, 1962.