





LA REELECCIÓN LEGISLATIVA  
INMEDIATA

UNA PROPUESTA PARA FORTALECER EL PODER  
LEGISLATIVO EN MÉXICO



DAVID JAIMES DELGADO

# LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA

UNA PROPUESTA PARA FORTALECER EL PODER  
LEGISLATIVO EN MÉXICO

PRESENTACIÓN  
DE  
RUPERTO PATIÑO MANFFER



EDITORIAL  
PORRÚA  
AV. REPÚBLICA  
ARGENTINA, 15

FACULTAD  
DE  
DERECHO



MÉXICO, 2011

Primera edición, 2011

Derechos Reservados

Copyright © 2011 por DAVID JAIMES DELGADO

Esta edición y sus características son propiedad de la  
EDITORIAL PORRÚA, S.A. DE C.V.— 8  
Av. República Argentina, 15, 06020, México, D. F.

Queda hecho el depósito que marca la ley

ISBN 978-607-09-0692-3

IMPRESO EN MÉXICO  
PRINTED IN MEXICO

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	XI
INTRODUCCIÓN.....	XIII

### CAPÍTULO PRIMERO

#### EL PODER LEGISLATIVO

1.1. Teoría de la división de poderes .....	1
1.1.1. Antecedentes.....	1
1.1.2. Pensadores clásicos .....	5
1.1.3. Pensadores contemporáneos .....	13
1.1.4. División de poderes en el régimen parlamentario.....	18
1.1.5. División de poderes en el régimen presidencial .....	21
1.2. Origen del parlamento .....	26
1.2.1. El parlamento en el Estado constitucional.....	29
1.2.2. El origen en México .....	31
1.2.2.1. Evolución histórica .....	31
1.3. Unicameralismo y bicameralismo.....	33
1.4. El Congreso de la Unión.....	38
1.4.1. La Cámara de Diputados.....	39
1.4.2. La Cámara de Senadores.....	41
1.4.2.1. Instalación de las Cámaras .....	41
1.4.2.2. El quórum.....	43
1.4.2.3. Organización de las Cámaras .....	46
1.4.2.3.1. Mesa Directiva .....	46
1.4.2.3.2. Grupos Parlamentarios.....	48
1.4.2.3.3. Junta de Coordinación Política .....	49
1.4.2.3.4. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.....	51
1.4.2.3.5. Las Comisiones.....	52
1.4.2.3.6. Los Comités.....	55
1.4.2.3.7. Las sesiones del Congreso.....	56
1.4.3 El status del legislador.....	57
1.4.3.1. La inelegibilidad.....	57
1.4.3.2. La inhabilidad .....	59
1.4.3.3. La incompatibilidad .....	59
1.4.3.4. La inmunidad, inviolabilidad o irresponsabilidad.....	60
1.4.3.5 Duración en el cargo .....	61
1.4.3.6 Protesta constitucional.....	62

1.4.3.7. Extinción de la calidad de legislador .....	62
1.4.3.8. Suspensión del status de legislador .....	63

## CAPÍTULO SEGUNDO

ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

2.1. Constitución de Cádiz.....	65
2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.....	66
2.3. Constitución Federal de 1824 .....	66
2.4. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	68
2.5. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 .....	70
2.6. La Constitución Federal de 1857 .....	72
2.7. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 .....	73
2.7.1. La Reforma Constitucional de 1932-1933 .....	78
2.7.2. 1964, Intento de reelección inmediata.....	89

## CAPÍTULO TERCERO

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA EN EL DERECHO  
COMPARADO

I. EN AMÉRICA DEL NORTE.....	99
3.1. Estados Unidos .....	99
II. EN AMÉRICA DEL CENTRO Y EL CARIBE.....	100
3.2. Costa Rica.....	100
3.3. Cuba .....	100
3.4. Guatemala .....	101
3.5. Honduras .....	101
III. EN AMÉRICA DEL SUR.....	102
3.6. Argentina.....	102
3.7. Bolivia .....	102
3.8. Brasil .....	103
3.9. Ecuador .....	104
3.10. Paraguay .....	104
3.11. Uruguay .....	104
IV. EN EUROPA.....	104
3.12. España.....	104
3.13. Francia.....	105
3.14. Italia .....	106



## CAPÍTULO CUARTO

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA: UNA PROPUESTA  
PARA FORTALECER EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

4.1. La reelección y la no reelección del Ejecutivo .....	107
4.2. La reelección legislativa .....	117
4.3. Argumentos a favor de la reelección legislativa inmediata .....	125
4.3.1. La profesionalización y especialización del legislador .....	127
4.3.2. Rendición de cuentas y democracia .....	131
4.3.3. Fomento de relaciones interpartidarias.....	140
4.4. Argumentos en contra de la reelección legislativa inmediata .....	141
4.4.1. Enquistamiento y poca circulación de cuadros .....	141
4.4.2. Conflicto de intereses distritales y partidistas y eventual pérdida de la disciplina parlamentaria .....	146
4.4.3. Inequidad en la competencia por el cargo.....	149
4.5. Posibles efectos que se derivarían con la reimplantación de la reelección legislativa inmediata .....	152
4.6. Propuesta de requisitos para la reimplantación de la reelección legislativa inmediata .....	155
4.6.1. Que la reelección sea por el mismo distrito electoral o por el mismo Estado .....	155
4.6.2. La reelección sólo operaría por el principio de mayoría relativa .....	156
4.6.3. Sólo se permitiría hasta tres reelecciones consecutivas para los Diputados y una para los Senadores .....	158
4.7. Propuesta de reformas a la Constitución para la reimplantación de la reelección legislativa inmediata .....	160
NOTA FINAL.....	165
BIBLIOGRAFÍA.....	169



## PRESENTACIÓN

Aunque las sucesivas reelecciones de Porfirio Díaz ocurrieron a fines del siglo XIX y en la primera década del siglo pasado, tal parece que su importancia negativa perdura hasta nuestros días; debido a que la reelección en nuestro país durante casi todo el siglo pasado fue un tema tabú. Solo ha sido en los últimos años que hemos mostrado dispuestos a discutir con seriedad y a borrar la sombra y temores que los militares y caudillos proyectaron sobre la posibilidad de la reelección.

La prohibición constitucional de la reelección para el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objetivo evitar que el titular del ejecutivo federal se reelija de manera consecutiva y devenga en un tirano o dictador a quien solo un movimiento armado pueda derrocarlo. Esa prohibición constitucional guarda relación con los diversos levantamientos armados y asonadas ocurridos en el siglo XIX, en los cuales los caudillos emplearon como consigna y bandera el denominado principio de ‘no reelección’ en contra de los presidentes que eternizaban su presencia en el ejercicio del poder. Solo sería como consecuencia de la Revolución Mexicana y del intento de Álvaro Obregón por reelegirse cuando el sistema político mexicano creó las instituciones y procedimientos adecuados para evitar que un caudillo que ocupase el cargo de presidente se reeligiera y ocurriese el riesgo de convertirse en dictador. Sin embargo, el sistema de no reelección que se diseñó para la presidencia de la república se hizo extensivo al resto de los cargos de elección popular, entre los cuales se encuentran los diputados y senadores, en quienes se aplica con la modalidad de no permitirse que se reelijan de manera consecutiva.

En los últimos años se ha discutido la necesidad de que los integrantes del Congreso Federal puedan reelegirse, ello debido a que las tareas legislativas exigen una preparación que la mayoría de quienes ingresan por primera vez a realizar las tareas propias de los legisladores deben invertir parte importante de su período en aprenderlas y ejecutarlas con un buen desempeño. A este período de aprendizaje se suma el tiempo que dura el proceso legislativo que da como resultado nuevas leyes o reformas las existentes, el cual puede prolongarse por más de tres años, por lo que una nueva generación de diputados quienes no participaron en ninguno de los estudios legislativos, en las comisiones, ni en las discu-

siones preparatorias para la presentación de la iniciativa al pleno, son quienes deben hacerse cargo de continuar esas tareas, o incluso ocurre que esos trabajos son abandonados, lo cual redundaría en un retraso en las reformas o leyes que se necesitan para solucionar las controversias de manera eficaz y decidir sobre las políticas públicas que es menester instrumentar para hacer frente a los retos del momento.

Ante este problema que en estas líneas apenas insinúa David Jaimes Delgado en *La reelección legislativa inmediata*. Una propuesta para fortalecer el poder legislativo en México realiza un estudio en el que concurren los ámbitos de la teoría política, el derecho parlamentario, la historia y el derecho comparado, con el objetivo de explicarnos de manera clara y puntual cuáles son las funciones del Congreso Federal, cómo se integra y funciona, así como su importancia para el sostenimiento del orden constitucional y democrático. La historia política enriquece el segundo capítulo en el cual el lector realiza un recorrido por los diversos textos constitucionales que ha regido nuestra vida político-jurídica-administrativa en los que se le explica la manera en cómo se han elegido los integrantes del Congreso en las diferentes etapas de nuestra vida constitucional. La reelección legislativa en el tercero de los capítulos es estudiada a partir del derecho comparado, en él se examinan los casos de países en los que existe, así como las ventajas y desventajas que en ellos se han producido. La última parte de la obra es la propuesta del autor, la cual señala de manera puntual los requisitos que deben satisfacerse para hacer viable la reelección legislativa, entre ellos destaca el que sólo sean los diputados y senadores de mayoría relativa quienes puedan reelegirse para el período inmediato; que ésta debe partir de la confianza generada con los electores que han votado por el diputado o senador, lo cual al mismo tiempo supone que debe existir un sistema efectivo para la rendición de cuentas, de manera que se pueda dar seguimiento a las actividades desempeñadas por el legislador y sirva como un candado para evitar la reelección por otras razones diversas al buen desempeño.

El lector encontrará en esta obra algunas de las propuestas que desde la academia se realizan para favorecer el correcto desempeño institucional del Estado mexicano, así como las reformas que son necesarias realizar para superar los retos que nos impone la agenda política y jurídica nacional, sea bienvenida la obra de David Jaimes Delgado a las coediciones que la Facultad de Derecho realiza en coedición con la Editorial Porrúa con la seguridad de que motivará las reflexiones y discusiones en torno a este importante tema.

RUPERTO PATIÑO MANFFER  
Ciudad universitaria, Mayo de 2011

## INTRODUCCIÓN

Estimado lector: en tus manos no tienes un manual, mucho menos un Tratado de Derecho Parlamentario Mexicano, se trata de un modesto ensayo con el que pretendo aportar algunas ideas sobre un tema pendiente, pero muy importante y fundamental para nuestro país si es que queremos contar con legisladores de verdad, con congresistas profesionales, se trata de la *Reelección Legislativa Inmediata* de nuestros legisladores. Este trabajo fue originalmente mi tesis de licenciatura preparada, presentada y juzgada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, la realización de la misma obedece a la inquietud intelectual de saber por qué nuestra Constitución priva a sus ciudadanos de decidir el futuro político de sus representantes, por qué nuestro país sufre de esta, sin duda, grave anomalía; es decir, descubrir las verdaderas causas, los motivos, las circunstancias por las que no se permite a nuestros legisladores desarrollar una carrera parlamentaria formal, y ser junto con Costa Rica prácticamente los únicos países en el orbe que privan a sus ciudadanos de su derecho de juzgar, calificar y evaluar a sus congresistas al no permitir la reelección sucesiva de los miembros de sus Congresos. Asimismo, pretendo demostrar que esta disfunción legislativa además de coartar al ciudadano su derecho fundamental de decidir el futuro político de sus representantes, ha perjudicado enormemente no solo al Poder Legislativo, sino a nuestro país a lo largo de varias décadas. Se dice en nuestro país que a raíz del resultado del 2 de julio de 2000 en el que hubo un cambio de partido en la Presidencia de la República después de poco más de 70 años se ha consolidado nuestra democracia, sin embargo desde mi punto de vista esto no es siquiera cercano a la realidad ya que la consolidación de nuestra democracia tiene una tarea pendiente fundamental: la vinculación de los representantes que integran el Poder Legislativo de la Unión con sus representados.

Considero que la democracia mexicana no será eficaz si no devuelve el control a los ciudadanos sobre sus representantes. El juicio ciudadano a sus autoridades en elecciones libres es un pilar fundamental de las democracias modernas. Es el conocido principio de la rendición de cuentas a que debe sujetarse todo gobernante y del que está en ayuno el Poder Legislativo Mexicano.

Esta herramienta democrática de someter a los Diputados federales y a los Senadores de la República al veredicto de las urnas para permanecer en el cargo popular, fue una tradición constitucional iniciada en 1824; y suspendida en 1933, para quebrantar el Poder Legislativo en beneficio del Ejecutivo, sin que las tendencias políticas de la Revolución Mexicana iniciada por Madero siquiera se hubiesen enfilado hacia la no reelección de Diputados y Senadores.

En efecto, ni el Plan de San Luis, ni el Constituyente de 1917 pensaron que fuera revolucionaria la idea de prohibir la reelección inmediata de los legisladores. Francisco I. Madero luchó por el “Sufragio efectivo” y la “No reelección Presidencial”.

Desde 1933, el ciudadano tiene amputado el poder de controlar, supervisar y calificar la actuación de sus representantes; esta situación no puede continuar así, ya que, desde entonces se ha perdido una oportunidad histórica para profesionalizar el Poder Legislativo de la Unión, lo que a su vez, ha debilitado aún más la función legislativa y ha contribuido a perder el prestigio del Congreso.

Nuestros legisladores, no pueden ser eternos amateurs, que cada tres y seis años aprenden y ensayan con el destino de nuestro país; no podemos seguir teniendo legisladores inexpertos, ineficaces, tan mal informados y comprometidos sólo con sus partidos. “México necesita legisladores que produzcan legislación de calidad, que le den continuidad a sus proyectos, que tomen medidas cuando las leyes implementadas por ellos mismos no sean adecuadas o necesiten arreglos, en síntesis, México necesita legisladores profesionales, de carrera que les permita ser verdaderos expertos de la materia parlamentaria”.<sup>1</sup>

La falta de vinculación de los representantes con sus representados lleva a los legisladores a desentenderse de la ciudadanía y entonces, las decisiones de cada legislador se toman sin apreciar el sentir de la nación, el sentir de cada ciudadano.

La reelección legislativa inmediata no debe verse como un privilegio del Diputado federal o Senador, sino por el contrario, debe visualizarse como un atributo del ciudadano, para premiar la labor efectiva de su representante, o bien, para sancionar el pésimo desempeño de quien simula llevar al Congreso de la Unión los intereses de su pueblo. No debemos olvidar que la reelección no sólo sirve para darle continuidad al buen trabajo y al buen desempeño del Diputado o Senador que se lo ha ganado, sino que la reelección sirve también para deshacerse de los malos legisladores, de aquellos que sólo atienden sus propios intereses y conveniencias y se olvidan de su verdadera función, de trabajar a favor

---

<sup>1</sup> LUJAMBIO, Alonso. “La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas”, México, *Quórum*, enero de 1996, p. 23.

del pueblo quien fue finalmente quien los puso ahí, debemos tener muy en cuenta, que un legislador que no es refrendado por su electorado difícilmente podrá ser elegido para otro cargo de elección popular y así, por ejemplo, se haría una especie de selección natural que paulatinamente iría eliminando a los malos congresistas y a los malos políticos.

Así pues, los legisladores reelectos por el pueblo acumulan experiencias que les permiten ser más capaces, hábiles y expertos en las materias sobre las que legislan, además se transforman en guardianes de la institución en la que laboran y de los valores parlamentarios.

El valor de la pluralidad en la que vivimos los mexicanos, puede recrearse de mejor manera, con representantes populares refrendados en su mandato por la ciudadanía; “ya que gran parte de la responsabilidad política en la falta de acuerdos parlamentarios que padece nuestro país tiene su explicación –más no justificación– en la falta de un cultivo cuidadoso de las relaciones interpartidarias, que se facilitarían con la experiencia parlamentaria que obtiene un representante responsable sometido a sus ciudadanos”.<sup>2</sup>

La ubicación de coincidencias entre quienes piensan diferente y la construcción de consensos pueden ser más sencillas y efectivas con la experiencia parlamentaria. Si la población tiene a salvo la prerrogativa de sancionar a sus Diputados y a sus Senadores desaparecerán la irresponsabilidad parlamentaria, los espectáculos grotescos o las frivolidades que por ahora no tienen castigo popular.

El mundo de la academia mexicana es unánime en su exigencia de incorporar al texto constitucional la reelección inmediata de los representantes federales.

Así el Dr. Diego Valadés, no duda en advertir que una reforma al artículo 59 Constitucional, como la que se propone, propiciaría el “re-equilibrio constitucional” que merece el país. Por su parte el Dr. Miguel Carbonell, afirma categóricamente que la reforma reeleccionista “fortalecería la responsabilidad del legislador”. Alonso Lujambio, sólo por citar algunos, califica de “dispendiosa” la experiencia parlamentaria al texto constitucional.

Por si fuera poco, ningún país de las democracias occidentales, salvo México y Costa Rica, mutila al ciudadano en su derecho fundamental de decidir la suerte política de sus congresistas, México debe reinstaurar la reelección legislativa inmediata para permitir a los ciudadanos juzgar, calificar y evaluar a sus legisladores y de esta manera regresar a México a la “normalidad democrática”; ya que, práctica-

---

<sup>2</sup> DE ANDREA, SÁNCHEZ, Francisco José, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 103, México, INAM, enero-abril de 2002.

mente en todo el mundo la reelección inmediata de los legisladores es una práctica común.

A través de los libros de historia sabemos que el principio de la no reelección, desde el espíritu del Constituyente de 1917, no se instauró, ni nació dedicada al Poder Legislativo, sino dirigida al Poder Ejecutivo para detener los abusos, las perversidades y los excesos del poder unipersonal absoluto de Porfirio Díaz y de algunos Presidentes que se ostentaron como revolucionarios.

No debe escapar a la memoria histórica de la Nación, que en 1964, durante la XLVI Legislatura, Vicente Lombardo Toledano presentó el tema de la reelección inmediata de los Diputados a los legisladores; el intento aprobado en la Cámara de Diputados, fracasó en el Senado, pero dejó constancia de que desde hace mucho tiempo todos los partidos buscan fortalecer el Poder Legislativo Mexicano.

Me pronuncio por eliminar la prohibición constitucional de reelegir –si así lo decide el pueblo en las urnas– a los diputados federales y a los Senadores integrantes del Congreso de la Unión. No soy creyente de llevar a cabo cambios drásticos, ni creo que haya necesidad o razón alguna para cambiar este aspecto de nuestra vida legislativa así de golpe, por eso creo, que sería muy positivo implementar la reelección legislativa inmediata, pero limitada, es decir, permitir que los legisladores permanezcan consecutivamente en sus curules, por un periodo máximo de doce años y esto sólo se aplique a los legisladores que lleguen al Congreso por el principio de mayoría relativa.

.....

Por su puesto que este libro, así como la tesis que le dio origen, trae una dedicatoria y mi gratitud impresa en cada una de sus páginas a mi Alma Mater la Universidad Nacional Autónoma de México en la cual tuve el honor de formarme como profesionista, especialmente agradezco a la Facultad de Derecho y al Instituto de Investigaciones Jurídicas por todas las facilidades otorgadas para la realización de la presente obra y por las muestras de confianza, amistad y afecto que siempre he recibido.

Al Dr. Ruperto Patiño Manffer, Director de la Facultad de Derecho, por todos sus consejos, sus sugerencias y su invaluable amistad.

Al Dr. Diego Valadés Ríos, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por la confianza y apoyo brindados para la culminación de esta obra.

Ciudad Universitaria, D.F., agosto de 2008.