

EL PROBLEMA DE LA NO-REELECCIÓN (1938)*

Francisco Javier Gaxiola

I.

La no reelección ha constituido en nuestro país uno de los problemas políticos más apasionantes, que ha servido de bandera a las revoluciones, de programa a casi todos los partidos y de principio a la mayoría de los aspirantes al poder. Sin embargo, el desarrollo de nuestra historia política y el ejercicio del mando por los llamados hombres fuertes, han convertido ese emblema de nuestros movimientos populares en algo tan convencional y elástico, que resulta en extremo difícil precisar cuál ha sido el campo práctico de su aplicación y cuáles los propósitos de quienes lo han convertido, en diversas etapas de nuestra vida constitucional, en precepto supremo. Los abusos del poder y el continuismo de hombres en el gobierno, han producido, sin embargo, una fuerte reacción en la conciencia nacional y puede asegurarse que *en principio*, la no reelección es una de las muy pocas concepciones políticas arraigadas en el espíritu del pueblo.

En nuestra historia política contemporánea, la no reelección ha corrido la suerte de nuestras revueltas intestinas, y lo mismo la encontramos en el Plan de la Noria, cuando en 1871 el general Porfirio Díaz creía que la salvación de la patria vendría “si los mandatarios públicos reconociendo que sus poderes son limitados, devuelven honradamente al pueblo elector, el depósito de su confianza en los periodos legales. Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última

* Tomado del libro *El presidente Rodríguez, (1932-1934). Por encima de las conveniencias de la política, las imposiciones del deber*, México, Cultura, 1938, pp. 129-146 [N. del E.].

revolución”; que en el Plan de San Luis, en el que en 1910 don Francisco I. Madero establecía que “además de la Constitución y leyes vigentes, se declarará ley suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los Estados y de los presidentes municipales”. El remedio a nuestros males políticos estaba, pues, en la adopción y en el sostenimiento del principio.

“La reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales”, decía el general Díaz en 1871, y agregaba que “los sectarios de la reelección indefinida prefieren sus aprovechamientos personales a la Constitución, a los principios y a la República misma. Ellos convirtieron esa suprema apelación al pueblo en una farsa inmoral y corruptora con mengua de la majestad nacional que se atreven a invocar” y, cuarenta años más tarde, cuando el propio general Díaz se impuso y perpetuó en el poder provocando una nueva revolución, don Francisco I. Madero aseguraba en el Plan de San Luis Potosí que “todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedecen a una sola voluntad, el capricho del general Díaz, quien en su larga administración ha demostrado que el principal móvil que lo guía es perpetuarse en el poder y a toda costa”, por lo que para reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático, se proclamaron “los principios de sufragio efectivo y no reelección, como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro con que la amenazaba la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral”.

La Constitución de 1917, que además de un sentido político tenía un contenido social, aceptó sin reservas el principio de la no reelección, estableciendo que el ciudadano que hubiera ocupado la Presidencia de la República, *nunca* podría ser reelecto, pero la hermenéutica jurídica al servicio de los intereses políticos, quiso en reiteradas ocasiones —aun cuando sin lograrlo— torcer la interpretación del precepto, y cuando se planteó el problema de la sucesión presidencial durante el gobierno del general Calles, se hizo necesaria la reforma constitucional para capacitar nuevamente al general Álvaro Obregón. Las causas que determinaron la reforma y que obligaron a la revolución en el poder a aceptarlas, las expuso con valor civil y claridad el gobernador de Guanajuato, Melchor Ortega, en

la Convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (octubre de 1932):

[N]o fue la ambición personal del general Obregón lo que lo hiciera volver la vista al poder. Es necesario que nosotros asumamos valientemente la responsabilidad que en ese acto hemos tenido. Fue, a nuestro juicio, en aquella ocasión, un movimiento nacional de carácter salvador. Cuando todo el país volvía la cara y no encontraba a su hombre, y no hallaba quién sucediera al general Plutarco Elías Calles, antes de permitir que el Estado cayera en manos de la anarquía o del desprestigio, prefirió volver a llamar al general Álvaro Obregón.

II.

He explicado en el Capítulo I, que las repercusiones políticas de la muerte del general Obregón lograron conjurarse, y como el principio de la no reelección estaba en el ambiente político del país, el PNR debió —como lo hizo— considerar el problema, tanto más cuanto que su nueva adopción tendría un valor positivo a los ojos de la opinión nacional, si la hacía un partido que no aspiraba al poder sino que estaba y continuaría en él. No sé si el pensamiento político de los directores del organismo estaba por la inmediata reforma constitucional, pero lo cierto es que un Congreso de legislaturas de los estados, convocado para principios de 1932 a efecto de procurar que se unificara la legislación electoral de la República, planteó con entera franqueza y fuera de su temario, el problema de la no reelección.

El partido tuvo que aceptar el sentir de sus organismos locales, y en su reunión de 14 de enero de 1932, el presidente del Comité Ejecutivo se expresaba así:

[A] mi juicio, aun después de la manifestación clara y precisa de numerosos grupos de opinión rígidamente antirreeleccionista, el partido, por conducto de sus comités, no puede ni debe exigir a sus miembros que se conviertan en estrictamente antirreeleccionista. Las convenciones generales del partido son las únicas asambleas que pueden establecer este mandato. Si una convención del partido analiza el principio de la no reelección y lo acuerda en forma estricta para todas las autoridades del país, desde los presidentes municipales

hasta el presidente de la República, entonces sí los comités directivos del partido tienen la obligación de hacer que los bloques camerales que pertenezcan al partido, si tienen la mayoría en las cámaras, inicien y lleven a cabo las reformas constitucionales y legales que sean necesarias para establecer rígidamente el principio de la no reelección, y entonces sí los comités del partido tienen la obligación de guardar y hacer guardar esos principios.

Consecuencia del Congreso de legislaturas que se reunió en los primeros del año de 1932 y exigencia inaplazable del mundo político nacional, fue la convención extraordinaria que convocó el partido en el mes de abril, con el único y exclusivo objeto de “definir los términos en que el PNR sustentará en su programa el principio revolucionario de la no reelección”. El comité ejecutivo realizó los trabajos previos de organización y preparó la ponencia que habría de someterse a la convención, reunida en Aguascalientes el 30 de octubre, dos meses después de que el general Rodríguez había sido designado presidente de la República.

Natural habría sido suponer que el ánimo de los delegados a la convención —políticos todos ellos— no estuviera muy dispuesto para aceptar con absoluta rigidez y extensivamente el principio de la no reelección, pero fuerza es convenir en que sobre los intereses personales y sobre todo móvil egoísta, prevalecieron los principios y el sentir de los electores; como atinadamente dijo el general Pérez Treviño en la discusión, “venimos, pues, a quemar un derecho en aras de un principio”. Ciertamente es que hubo inconformidades, limitaciones y hasta pretendidos excesos en la aplicación que, de haberse aceptado, habrían hecho casi imposible el mecanismo electoral en los Estados, pero también lo es que con desbordante entusiasmo y por aclamación, se adoptó el principio de la no reelección, esta vez a conciencia de que se sacrificaba a hombres de prestigio y de valer, y precisamente por el mismo partido que no aspiraba al poder sino que lo ejercía.

La ponencia del comité ejecutivo, analiza el desarrollo del problema y lo plantea con claridad:

Es obligación fundamental de los comités directivos del PNR, cuidar de que su programa de principios corresponda en todo tiempo a las exigencias de la opinión revolucionaria del país, en todos y cada uno de aquellos temas y postulados que en conjunto o en síntesis constituyan la doctrina del movimiento renovador que la Revolución ha llevado a término en los

últimos veinte años. En esta virtud, el comité ejecutivo nacional del partido ha tenido como norma constante de todos sus actos, el más completo apego a nuestro programa de principios y estatutos, procurando no desvirtuar jamás los lineamientos establecidos tendientes a consolidar y mejorar nuestros sistemas democráticos, para acercarnos cada día más a la verdad electoral.

En esta ocasión y ante una asamblea, que legítimamente representa los grandes contingentes humanos que integran el PNR, se presenta a debate una cuestión que interesa por su fondo y por su forma: por su fondo, porque representa uno de los postulados de más arraigo en la conciencia revolucionaria, y por su forma, porque la resolución a que se llegue debe ser la traducción fiel dentro de nuestras normas de partido de cómo conviene a los intereses revolucionarios de México que inscriba en el programa del partido el principio de la no reelección en sus diversas modalidades.

No ha sido ni el capricho de un pequeño grupo de hombres ni tampoco la pretensión de reducidos sectores de la opinión pública, lo que ha motivado los trabajos y esfuerzos del comité ejecutivo nacional encaminados a la celebración de esta asamblea nacional. Ha sido la obligación de atender múltiples manifestaciones de opinión de todos los ámbitos del país, el imperativo que decidió a los comités nacionales a plantear en forma libre, serena y solemne la resolución definitiva de esta materia.

Necesitamos auscultar el sentir de las grandes masas, poniéndonos en contacto con los distintos sectores de la opinión del país, para poder dar así la expresión verdadera de la realidad del pensamiento político e interpretar correctamente el principio de la no reelección que, aunque aceptado ya en términos generales y abstractos y definido más o menos expresamente en nuestra legislación, es del sentir público, que sea ampliamente juzgado y traducido por la asamblea de esta convención, en términos claros, concretos y precisos para su definitiva incorporación al programa de nuestro Instituto Político. A consecuencia de lo anteriormente expuesto, los comités nacionales del partido tomaron el acuerdo de convocar a una convención nacional extraordinaria, a fin de plantear y resolver la forma en que debe adoptarse el principio de la no reelección, dando a conocer concretamente a la asamblea de la convención, para orientar la discusión y facilitar el debate sobre asunto tan trascendental, sus puntos de vista que se contienen al final de esta exposición.

No es otro el intento del comité ejecutivo que el de dejar la más libre y espontánea manifestación de opiniones y la mayor amplitud de la discusión y resolución de este problema, que interesa a todos por igual y que complementará, llevada a buen término, las normas que deben regirnos en

la marcha ascendente de nuestro Partido hacia la realización integral de las conquistas revolucionarias. Los comités ejecutivo y directivo nacionales sean que se esgriman los argumentos del pro y del contra, con toda amplitud, que se estudien las consecuencias de las diversas formas de adopción del principio, que se agote el debate ideológico y que se imponga el sentir de las mayorías de esta asamblea representativa, sin duda alguna, del frente revolucionario.

Atender a los antecedentes históricos de nuestro país, a la idiosincrasia del pueblo mexicano, a las condiciones de orden práctico de nuestro medio social y político, a la necesidad de un adelanto constante en normas y en procedimientos, serán condiciones indispensables para definir los términos de aplicación del principio de la no reelección; correspondiendo así a una condición ideológica de conjunto del pueblo, a sus aspiraciones legítimas de mejoramiento y a la necesidad ingente de desarrollar normas de justicia cada vez más amplias, más humanas y más acordes con el sentir de las mayorías del conglomerado social.

Desde los principios de la vida independiente de México, la no reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en las conciencias ciudadanas y el escepticismo y la paralización de las más nobles actividades en el país.

Con marcada injusticia, a nuestro juicio, se ha lanzado por los elementos reaccionarios y conservadores de nuestro medio, el cargo de apatía y de inercia a las grandes masas proletarias de la ciudad y del campo, indiferentes ante todos los problemas que afectan o tienen relación con los organismos del poder público. Es innegable que a través de la historia se han venido defraudando las aspiraciones de las grandes masas laborantes y de los grupos políticos de todas las categorías, burlando a la postre las resoluciones por una falsa apariencia de legalidad, y creando el desconcierto, que lógicamente se traduce en falta de confianza y de fe en los hombres y en las instituciones. Esa indiferencia y esa apatía no son defectos raciales, ni condiciones propias u orgánicas del medio mexicano, sino que constituyen la consecuencia natural de los defectuosos sistemas político-sociales de la Colonia, muchas veces perfeccionados y exacerbados por los funcionarios del México independiente. Los regímenes de la Revolución tienen el deber de establecer nuevos sistemas, sin pasar inadvertido un solo detalle que contribuya a garantizar

los derechos de las mayorías y a hacer imperar la expresión de su voluntad en la resolución de todos los problemas nacionales y principalmente de aquellos que competen exclusivamente a la voluntad popular, como la integración y funcionamiento del poder público.

Sin desconocer la condición lamentable de atraso y de obscurantismo que prevalece aún, desgraciadamente, en nuestras grandes masas populares, debemos declarar que existe en ellas perfecta conciencia de sus derechos y responsabilidades y que esa conciencia se ha despertado y definido aún más al impulso benéfico de la transformación provocada y realizada por el movimiento revolucionario. Tienen, pues, los hombres de la Revolución, la obligación ineludible de perfeccionar los sistemas políticosociales, para que el conglomerado mexicano adquiera definitivamente confianza y fe en las instituciones y en los hombres que las rigen.

Son muy conocidos los hechos históricos que confirman la tesis sustentada; cabe, sin embargo, recordar dos ejemplos que corresponden a diversos periodos de tiranía y continuismo: los del general Antonio López de Santa Anna y el largo periodo dictatorial del general Porfirio Díaz.

El anhelo de libertad que representa el principio de la no reelección, no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos tiránicos, despóticos e impopulares, como los de los generales Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz, sino que se ha manifestado en forma definitiva y ostensible aún en las épocas de los gobiernos de nuestros patriotas de más alto prestigio y más recia personalidad, como los del benemérito licenciado don Benito Juárez y del presidente don Sebastián Lerdo de Tejada.

Continuando el análisis emprendido de los antecedentes históricos de la no reelección, debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la primera magistratura del país al ciudadano general Álvaro Obregón, cuya elección llevada a término, comprobó que ese movimiento político obedecía a un caso excepcional de opinión pública, casi unánime, nos presenta también el aspecto interesantísimo de que no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de la no reelección y la necesidad de plantear esa definición, para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político.

En época reciente y en el desenvolvimiento de las mismas ideas en juego, siempre alrededor de este viejo e interesante principio, el comité ejecutivo no puede menos que señalar el caso interesantísimo que constituye la actuación patriótica y de elevada visión política del Jefe Máximo de la Revolución, ge-

neral Plutarco Elías Calles.

La Revolución Mexicana, movimiento trascendente que abarca en su desenvolvimiento todos los aspectos de la vida del país, desde los que atañen a grupos de peculiar orientación y mínima importancia, hasta las grandes colectividades a cuyo mejoramiento se aplican los más grandes valores morales y materiales con que cuenta la República, no debe estancarse un solo momento y mucho menos retroceder. Necesita para no apartarse de estos derroteros, la energía siempre nueva, que mantengan su vigor y las características más destacadas del movimiento renovador y el concurso variado y entusiasta del mayor número posible de ciudadanos que puedan escalar puestos de elección popular, por sus dotes y merecimientos ante la opinión de las mayorías.

Como lo había previsto el presidente del comité ejecutivo nacional, y contándose con la mayoría en el Congreso, las resoluciones de la Convención Extraordinaria de Aguascalientes cuajaron bien pronto en reformas constitucionales. El 2 de marzo de 1933, la Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones para ese objeto, y cumplidos los formulismos constitucionales y aprobadas las reformas por la mayoría de las legislaturas de los estados, nuevamente quedó incorporado a nuestra Carta Magna, el principio de la no reelección, y modificados los artículos 51, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115; las fracciones V y VI del artículo 55; la fracción XXVI del 73 y adicionados los 55 y 59 de la Constitución general de la República.

El presidente Rodríguez promulgó estas adiciones y reformas el 29 de marzo de 1933, quedando así satisfechas las exigencias de los organismos que integraban el PNR.

III.

¿Puede considerarse justificada la rigidez de la reforma constitucional? ¿Debió haberse limitado, en nuestro ambiente político, al presidente de la República? ¿Qué efectos ha producido en la integración de las cámaras? Son estas cuestiones que interesan vivamente y sobre las que expondré mi criterio personalísimo.

Sólo encuentro explicable, pero no justificada, la rigidez de la reforma constitucional en cuanto a la no reelección. Explicable por reacción natu-

ral y por temores políticos, que llevaron a la Convención de Aguascalientes a extremos innecesarios.

Teóricamente, y desde el punto de vista de la ciencia política, nada hay que condene la reelección, porque la permanencia de los hombres en el gobierno está condicionada por otro elemento esencial dentro del mecanismo de las democracias modernas: el sufragio efectivo. Cuando la función electoral se realiza en su pureza y constituye la expresión del juicio de los ciudadanos sobre la habilidad, la integridad y las cualidades de los candidatos a la Presidencia, no existe el peligro de que los hombres continúen en el poder contra la voluntad de las mayorías, y menos aún si se ponen los medios para un efectivo control popular por medio de la revocación del mandato. Desgraciadamente, la imperfección de nuestra democracia, la incultura de nuestras masas y la abstención de los ciudadanos conscientes de todo cuanto signifique no ya actividad política, sino función cívica, determinaron ineludiblemente la adopción de un sistema que si presenta grandes ventajas en nuestro medio, tiene el inconveniente de impedir una labor constructiva y de verdadera administración, por hombres capaces de realizarla.

Quizás, el principio de la no reelección debió haberse limitado exclusivamente y por razones históricas, que justifican el origen político de nuestra Revolución, al presidente de la República; pero no en la forma rígida y absoluta en que lo hizo la Convención de Aguascalientes. Impedir, sí, que se utilice el mecanismo oficial y el aparato burocrático para que el presidente que está en el poder propiamente se reelija; pero no imponer limitaciones absolutas que no sólo cortan carreras políticas, lo cual es secundario, sino que imposibilitan a la nación para utilizar a sus hombres capaces, experimentados y sinceros. Sólo una reacción más fuerte todavía que el hecho contrario que la provocó y temores políticos fundados en antecedentes históricos, nos explican el alcance ilimitado de la reforma, en lo que se refiere al presidente de la República.

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 habido 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 la práctica, el programa legislativo lo realiza el presidente de la República, porque los problemas de legislación son cada día más difíciles y requieren conocimientos especiales, que generalmente no pueden exigirse a los miembros del Congreso y que sí se encuentran en los organismos administrativos; se trata propiamente de una labor técnica en que el Ejecutivo pone a disposición de diputados y senadores todos los datos relacionados con cualquier punto que pueda ser materia de legislación y, por otra parte, el veto concede al presidente una participación activa en la formación de las leyes. Además, con el funcionamiento de las facultades extraordinarias, ¿qué peligro puede existir en la reelección de diputados y senadores? Ninguno, y ya hemos visto que en la práctica la limitación de la reforma constitucional, sólo ha producido una rotación electoral y el ejercicio alternativo de las funciones de diputado y senador, por las mismas personas.

Por cuanto a los presidentes municipales, si se considera que los Ayuntamientos son la célula política del organismo nacional, la reforma debió haber sido radical y absoluta, para evitar la formación de caciquismos locales, o permitir francamente la reelección de aquellos funcionarios si se cree que “una ciudad es una corporación municipal. Sus principales funciones son administrativas, más bien que políticas, según el sentido que generalmente se da a esta palabra, y debe ser gobernada como cualquiera corporación mercantil”.

No obstante, ojalá que las reformas de marzo de 1933 sean estables, y que el principio de la no reelección como norma constitucional, no quede sujeto a las conveniencias de la política.