

LOS DIPUTADOS FRENTE A LA CONSTITUCIÓN (1965)*

Antonio Martínez Báez

I.

El agitado debate que ha suscitado la propuesta reelección de los miembros de la Cámara de Diputados, no obstante las múltiples intervenciones hechas tanto en el tono de dicha asamblea popular como en las columnas de la prensa, permite que nos ocupemos de tan importante asunto político bajo un aspecto que no por hacer referencia a consideraciones históricas y derecho constitucional comparado, pueda decirse de él, que asciende al mundo ideal de la teoría y que, por ello, es inconducente para ilustrar un problema actual y de política concreta y práctica.

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.

Si bien a nuestro parecer, fue justificada a todas luces la vuelta que entonces se hizo a la vigencia del principio absoluto de la no reelección del presidente de la República, finalidad principal de la Revolución de 1910 y alcanzada en virtud de la reforma constitucional de 27 de noviembre del año siguiente, principio que se reprodujo en la Carta de Querétaro en cambio, se mantuvo en las reformas de 1933 el periodo de seis años para el mandato presidencial, señalado en el año 1904.

* Tomado de *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 389-392 (publicación original: *Excélsior*, 8 de enero de 1965) [N. del E.].

El plazo de cuatro años fijado por la Constitución Federal de 1857 se amplió para permitirle al general Porfirio Díaz su última o final reelección; pero este propósito circunstancial también fue contrariado por el dictador, quien volvió a ser electo en 1910, por otros seis años, con el mismo argumento de los reeleccionistas presidenciales de siempre: el hombre “carismático”, providencial e insustituible, salvador de la patria.

El retorno al clásico y republicano periodo de cuatro años es el segundo de los principios consagrados en el programa del Partido Liberal Mexicano, aprobado el 1 de julio de 1906 en la ciudad de Saint Louis Missouri, y dicho término fue recogido por la nueva Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Pero, además, sin existir ninguna relación con los problemas de la no reelección del titular del Poder Ejecutivo y de la duración del periodo presidencial, las reformas constitucionales de 1933 afectaron muy seriamente al 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 del presidente, y que la Cámara de Diputados se renovarían totalmente cada tres años; agregándose que los miembros de dichos cuerpos legisladores no podrían ser reelegidos para el periodo inmediato.

Las numerosas y graves reformas a la Constitución, relativas a los dos poderes políticos de nuestra organización gubernamental 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 (PNR) 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.

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 del 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 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.

El ideólogo de la Revolución, licenciado Luis Cabrera, al conmemorarse el XXV aniversario de la publicación de la Carta Magna de Querétaro, hizo una detallada crítica de las múltiples reformas hechas a ese documento legislativo, y en lo tocante a la que ahora nos interesa dijo: “Los plazos para la renovación de las Cámaras, fueron extendidos a tres años para los diputados, y a seis para el Senado, abandonando el sistema de renovar éste por mitad, y adoptando el sistema de no reelección. 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”.

A su vez, un distinguido y cercano testigo presencial de los acontecimientos políticos de la época, el licenciado Francisco Javier Gaxiola, quien fuera el muy ilustrado secretario del presidente general Abelardo L. Rodríguez, dice de las reformas constitucionales de 1933:

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 días 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.¹

Los autores extranjeros que han observado el funcionamiento de la rara disposición contenida en el artículo 59 constitucional, han hecho juicios muy desfavorables, como veremos después. Decimos que es rara la norma que prohíbe la inmediata reelección de los miembros del Poder Legislativo; pero deberíamos decir que resulta ser única en el panorama constitucional de todo el mundo, pues Guatemala, que estableció la extraña regla mexicana en su Constitución del año 1945, por mera imitación extralógica, volvió al principio general en su nueva Carta del 1 de marzo de 1956.

En el estudio dedicado a las “Legislaturas y la legislación” de la obra colectiva de un grupo de profesores estadounidenses de Ciencia Política, intitulada *Government and Politics in Latin-America*, el profesor Robert E. Scott, especialista en las instituciones políticas de México, dice:

La Constitución mexicana prohíbe que los legisladores se sucedan a sí mismos. Aun cuando la disposición pretende el prevenir que un presidente fuerte imponga a sus seguidores en el Congreso una y otra vez, para así dominar al Congreso, ha tenido exactamente el efecto contrario. No se ha desarrollado un cuadro de legisladores que entienda las complejidades de los programas y actividades gubernamentales de manera suficiente para dar continuidad a la política legislativa.

¹ Francisco Javier Gaxiola, *El presidente Rodríguez*, México, Editorial Cultura, 1938, pp. 144 y ss. [un extracto está incluido en este mismo volumen como 19. Francisco Javier Gaxiola, “El problema de la no reelección”, (1938), (N. del E.)].

M. C. Needler, otro estadounidense especialista en nuestra organización constitucional, afirma en una muy reciente obra dedicada al estudio de los sistemas políticos de la América Latina:

[L]a dominante posición del PRI en el cuerpo legislativo significa que este último se convierte, en la práctica, en un instrumento para la ratificación ceremonial de decisiones tomadas en otra parte, es decir, en la rama ejecutiva del Gobierno. En virtud de esta circunstancia, pero significa la disposición constitucional de la no reelección aplicada a los miembros del Poder Legislativo, como también a la Presidencia. Un asiento en la legislatura se convierte así en una sinecura temporal para los políticos que están en tránsito de un puesto a otro.

No suscribimos sin reservas estas opiniones extrañas, pero sí hemos creído oportuna su transcripción para mejor ilustrar el tema que ahora se discute apasionadamente y a reserva de aportar en próximo artículo algunas enseñanzas del método jurídico comparativo, afirmamos ya que nuestra opinión personal, como ciudadano, como antiguo profesor universitario y como quien vive los años de su adolescencia y su juventud vivió en la etapa constructiva de nuestra Constitución, es en el sentido de que se vuelva al texto primitivo de la Carta de Querétaro.