

LA REFORMA REELECCIONISTA (1965)*

Manuel Herrera y Lasso

I.

Las dispares versiones de la entrevista con la que se sirvió honrarme el 12 del mes anterior la prensa metropolitana, me acucian y me obligan a precisar en éste y el siguiente artículo (cuya publicación he diferido en espera de la calma que sigue a la tempestad) lo que expuse sobre la iniciada reforma del artículo 59 constitucional y la dialéctica de sus detractores, aclarando, desde luego, que el contenido doctrinal de mis opiniones no fue improvisación suscitada por apremios polémicos del momento, sino expresión de ideas concebidas durante mi larga docencia.

Muestra fehaciente de ello es el artículo publicado por *Excélsior* en 1947 y reproducido en mi reciente libro,¹ que alude al problema en los siguientes términos:

Las reformas de 29 de abril de 1933 modificaron los artículos 55, 56, 58 y 59 [...] Para formar parte del artículo 56 se suprimió el 58 del texto primitivo. Ocupó su lugar el artículo 59, reproducido en la reforma sin más variante que la del número, y fue en el nuevo artículo 59 donde apareció el precepto que tiene carácter de adición. Calles, el “jefe máximo”, lanzó anatema contra “el material humano” que acaparaba los puestos de elección popular y

* Tomado de Raquel Herrera Lasso y Jaime Del Arenal Fanochio, (comps.), *Estudios políticos y constitucionales*, México, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 199-206 [N. del E.].

¹ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, Segunda serie, México, Jus, 1964, pp. 55-56.

quiso franquear la entrada a los “hombres nuevos”, sin pensar que en él se personificaba la caduca y corrompida oligarquía y que era él —el residuo de la dictadura revolucionaria carente ya de sus únicos jefes auténticos: Carranza y Obregón— quien debería desaparecer de la escena política. El medio de que se valió fue ésta que yo denominaría la reforma de los “primarios”.

En vez de suprimir o siquiera vitalizar, con normas de moralidad y bien público, el antidemocrático partido oficial, echó mano de la Constitución para implantar en ella reformas fundamentales que, además de aumentar el periodo de diputados de dos a tres años, y el de los senadores de cuatro a seis, estatuyeron la renovación total del Senado en cada elección y prohibieron la reelección de diputados y senadores.

La ignorancia y el empirismo —que sacrifican el porvenir al presente— quizá nunca hayan tenido más ostensible exhibición.

Mediante este procedimiento muy nuestro —podría decirse que lo tenemos patentado— se han erigido territorios desmembrando los estados de Jalisco, Campeche y Yucatán y dividiendo en dos la Baja California; se ha suprimido el gobierno autónomo en el Distrito Federal y se ha disminuido el número de diputados con el correlativo aumento —hasta ciento cincuenta mil del número de habitantes de cada distrito electoral—. ² Y si las reformas territoriales minan el cimiento de la estructura federal y las otras son repudio del régimen democrático, la no reelección de diputados y senadores y la renovación total del Senado cada seis años hieren a la nación en la médula de sus instituciones parlamentarias.

Con craso desconocimiento de la teoría y de la técnica constitucionales y sin más perspectiva que la del árbol cercano que impide la visión del bosque, la reforma de 1933 sobrepone lo efímero a lo perenne. El beneficio inmediato oculta el daño perdurable. Por corregir deficiencias pasajeras se subvierte el estatuto constitucional, sin advertir que el alivio de hoy se logra a costa de la dolencia de mañana, de un mañana que prolonga sus estragos en la entraña del organismo social.

² La cifra, exacta en 1947, ya no lo es. La solución aritmética ha adquirido rango de programa institucional de progresión peyorativa, puntualmente cumplido. Los sesenta mil habitantes del texto de 1917, convertidos en cien mil por la reforma de 1928 y en ciento cincuenta mil por la de 1942, fueron ya ciento setenta mil en 1951 y son doscientos mil desde 1960.

No es ésta la ocasión de valorizar en conjunto la reforma callista, ni de estimar como buena la que aumentó el periodo de diputados y senadores, ni de censurar, como pésima, la que prohibió la reelección de unos y otros, con precepto torpe, cuya intención nadie habrá de envidiarnos. El vicio institucional que denuncio y tiene relación con la iniciativa presidencial (la de reformas al título cuarto de la Constitución) estriba en la renovación total del Senado que desvirtúa el juicio político...

Con resolución inicial la Cámara de Diputados ha propuesto la reforma del “pésimo” precepto.

El dictamen relativo, deficiente en su intención renovadora, no tiene sombras en su formulación. Explícito y categórico, es expresión diáfana del pensamiento de sus autores y del alcance de su intento. Y, sin embargo, los opositores del proyecto han ignorado o preterido este básico elemento de la controversia, por lo cual resulta necesario reiterar —y subrayar— lo esencial de su contenido:

En primer término las comisiones estiman que es indispensable declarar, en forma clara y definitiva, que una reforma al artículo 59 de la Constitución con el objeto de modificar las normas vigentes en materia de reelección de miembros de la Cámara de Diputados, de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelección para los titulares del Poder Ejecutivo federal y estatal, ya que dicho principio es esencia y razón de la Revolución Mexicana y del régimen constitucional emanado de ella, por lo que es y debe seguir siendo intocable[...] Se trata de completar la reforma que instituyó a los diputados de partido, poniendo en vigor sistemas que abran para el pueblo la posibilidad de reelegir a aquellos de sus representantes que hayan cumplido con eficacia y más depurado espíritu de servicio la representación que les fue otorgada[...] En estas condiciones y sin que ello implique introducir una innovación substancial, puesto que la reelección de los diputados se encuentra ínsita en el artículo 59 constitucional, venimos a proponer la reforma de dicha disposición legal para el solo efecto de adoptar otra modalidad[...] Porque, aunque pudiera estimarse que lo recomendable es implantar la reelección indefinida de los diputados al Congreso de la Unión, las comisiones han considerado que, por el momento, es preferible establecer por etapas la integración de un nuevo sistema para que las experiencias futuras señalen la oportunidad y la conveniencia de ampliar o no la reelección ilimitada que ahora se propone.

II. EL DEBATE

No el que precedió en la Cámara a la aprobación del dictamen, que objetaron, por insuficiente, los diputados de Acción Nacional y rechazaron, sin fundar su voto, algunos de los del PRI. Me refiero al debate que, difundido por la prensa, la televisión y la radio, ha acaparado la atención pública con escándalo de alharaca. En su texto actual, el artículo 59 previene: “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 hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”

La resolución de la Cámara propone (al Senado y, en su caso, a las legislaturas de los estados) esta nueva norma:

Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

Tales son el sistema vigente y, la reforma iniciada. Los diputados, impedidos de serlo en el periodo inmediato, pueden seguirlo siendo en los posteriores con la misma inhibición temporal, y fungir entretanto de senadores. Éstos, a su vez, impedidos de serlo en el periodo inmediato, pueden seguirlo siendo en lo sucesivo con similares interrupciones periódicas y fungir de diputados durante ellas. Y la única modificación que se proyecta en esta carrera de acompasados reemplazos y regulados cambios de montura, estriba en la posibilidad de duplicar, para los diputados, la longitud de la alternativa. Los enardecidos opositores cerraron la mente a la evidencia y con incompreensión —real e ingenua o fingida y tendenciosa— han incidido en confusiones y abultamientos, sometiendo la cuestión a una burda dialéctica que la desnaturaliza.

El reeleccionismo que no perciben en la norma vigente lo descubren, intolerable, en la leve variante introducida en el ritmo del singular evento hípico; lo denuncian como traición al postulado revolucionario de la no reelección presidencial, intransigentemente reafirmado por el dictamen; y entonan el coro de los desatinos, no sin voces discordantes que frustran la armonía del contrapunto (*punctum contra punctum*).

Ramírez de Aguilar, Christlieb, Lombardo Toledano, en exposiciones televisadas, clarificaron la polémica exhibiendo su falaz contenido. Y desde las columnas de Excelsior, Vázquez Cisneros, Julio Manuel Ramírez y Antonio Martínez Báez amortiguaron el estrépito de la discusión y conjuraron el fantasma del retroceso letal: diseñándolo el primero en cáustico “Observatorio”; ofreciendo el segundo un tónico “Desayuno” de sustanciosa rectificación, y abriendo cátedra el tercero en artículos de doctrina definitiva.³

Dos abogados de merecido prestigio, don Salvador Mendoza y don Andrés Serra Rojas (a quienes, por supuesto, no incluyo entre los “coristas”) han expresado opiniones adversas a la reforma. Mendoza matiza jurídicamente su diatriba involucrando en el tema el fundamental principio de la no retroactividad, válido como regulador de la legislación secundaria, pero inaplicable a las mutaciones de la ley de las leyes que crea y transforma el derecho político en un presente intemporal, en el cual coincide el antes y el después: el pasado desaparece, sin penetrar en el futuro que lo destruye y sustituye. Serra Rojas atenúa la severidad de su repulsa, reconociendo que la “continuidad de los legisladores es un principio aceptado universalmente” y declarando que “si al permitirse la reelección sucesiva de diputados, solamente repitiesen los mejores, los más capaces, los más dinámicos, no tendría por qué oponerse a ello”. Sin embargo, la referencia que hace en seguida a la inconveniente reelección de Lombardo, demuestra que no confía en la optimista suposición.

Yo la postulo como el efecto natural —y determinante— del sistema y, paradójicamente, la juzgo corroborada por el ejemplo aducido para negarla; porque el talento, la idoneidad y la posición jerárquica de Lombardo

³ Incluidos en esta misma obra como “Los diputados frente a la Constitución”, (1965) y “Diputados y senadores. Posibilidad de reelección ilimitada”, (1965) ambos de Antonio Martínez Báez [N. del E.].

(el tráfuga de sí mismo, de quien añoro la afinidad espiritual y patriótica que nos ligó en su juventud) propiciarían y justificarían su probable reelección.

El reputado catedrático —cuya candidatura a rector de la Universidad defendí en *Excélsior* (13-V-1948), lo cual acredita el concepto que tengo de su valer— concluye su requisitoria exhortando a los legisladores a resolver “la serie de problemas políticos que, en Iberoamérica, retardan o debilitan el progreso institucional y a no concentrar su atención en lo superfluo, como es la reelección de diputados”.

La sensata admonición deja de serlo por su aserto final. ¿Superfluo el problema del gobierno representativo? ¿Superfluas su instauración cabal y sus normas secundarias? ¿No le parece necesaria al senador chiapaneco la tarea de perfeccionar el régimen, asentándolo sobre la efectividad del sufragio de mayorías y minorías, encumbrando su autoridad y acrecentando su pericia con la reelección de los mejores, y corrigiendo sus connaturales deficiencias mediante la revocación, la iniciativa y el referéndum, constitucionalmente instituidos y estrictamente regulados por adecuadas leyes reglamentarias? ¿Y no cree que el derecho de “revocación” otorgado a los electores para nulificar la forzosa duración “astronómica” de las funciones, liberaría a las asambleas congresionales de los peligros de anquilosamiento y rutina que tanto lo alarman y lo impulsan a reclamar, con ilusiones de “paidocracia”, el advenimiento y el predominio de la juventud bisoña?

Escritos estos artículos para precisar mi opinión sobre el controvertido tema, he aquí las proposiciones que la sintetizan:

- a) La reforma de 1933 a los artículos 59 y 115, destructora de un postulado de vigencia universal y de tradición nunca interrumpida en la historia de nuestro derecho político, prohibió la reelección de senadores, diputados federales y locales, presidentes municipales y regidores y síndicos de los ayuntamientos, para el periodo de inmediata secuencia.
- b) La resolución de la Cámara atempera pero no extirpa el grave vicio institucional, porque sólo propone la posible elección de los diputados federales en dos periodos consecutivos: tímida etapa inicial de una cautelosa experiencia.

- c) Sobreviene el escándalo y resuena un clamor de discrepancias que culmina en el desvarío de convertir la exigua tentativa en ariete demolidor del principio maderista de la no reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados —y sólo de ellos— entrañado por el apóstol en la conciencia nacional y reconocido y enaltecido por las comisiones dictaminadoras como “esencia y razón de la Revolución Mexicana.”
- d) Las otras objeciones carecen también de eficacia convincente. La reforma proyectada que finca su acierto en el lógico supuesto de la reelección de los idóneos, no pierde validez si beneficia a quienes no lo son. Los problemas institucionales se plantean sin tener en cuenta circunstancias adventicias de carácter individual y las constituciones los resuelven mediante normas abstractas y por tanto impersonales, dictadas, sin cortapisas de retroactividad, para satisfacer los requerimientos del bien común.
- e) México reclama del “Constituyente permanente” la erradicación del absurdo sistema de 1933 y la implantación, con adecuada técnica, del régimen representativo garantizado, en su autenticidad, por el respeto al derecho de las minorías, vitalizado por la presencia de los más aptos, electos o reelectos, y depurado por la revocación, la iniciativa y el referéndum que lo aproximan al gobierno “directo”.
- f) Deploro que el empeño renovador haya agotado su ímpetu sin llegar a la médula del problema; pero acepto y aplaudo la propuesta reforma por el propósito que la inspira y la promesa que contiene.

Es voz de alerta y también de esperanza.