

PANORAMA HISTÓRICO DE LA REELECCIÓN EN MÉXICO

Dr. Manuel FERRER MUÑOZ *

I. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL ¹

Para facilitar la comprensión del breve estudio que sigue, distinguiremos dos etapas: 1) la que transcurre entre 1814 y 1857, años en que se publicaron, respectivamente, el decreto constitucional de Apatzingán y la Constitución en torno a la cual se materializará el espíritu de la Reforma; y 2) la comprendida entre 1857 y 1933, año este último en que se cerraron de nuevo las puertas a la posibilidad de reelección en el cargo presidencial.

1. 1814-1857

A. *El decreto constitucional de Apatzingán*

Este texto, considerado por muchos como la primera piedra del constitucionalismo en México, prohíbe la reelección presidencial. Antes de referirnos al pasaje donde se excluye esa posibilidad, vale la pena registrar sus disposiciones más significativas en torno al Poder Ejecutivo, que son las siguientes: artículo 132: “compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52: serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso”; y artículo 133: “cada año saldrá por suerte uno de los tres, y el que ocupare la vacante tendrá el mismo lugar que su

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Puede localizarse abundante documentación sobre este tema en VV.AA., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, 1994, vol. IX, pp. 335-393.

antecesor en el turno de la presidencia. Al Congreso toca hacer este sorteo”.

El artículo 135 rechaza explícitamente la reelección, aunque admite condiciones para que pueda verificarse: “ningún individuo del Supremo Gobierno podrá ser reelegido, a menos que haya pasado un trienio después de su administración: y para que pueda reelegirse un secretario, han de correr cuatro años después de fenecido su ministerio”.

B. *El Acta Constitutiva de la Federación de 1824*

No contiene ninguna indicación acerca de la posibilidad de que sea reelecto el Poder Ejecutivo, lo cual nada tiene de extraño habida cuenta de la indeterminación en que se mantuvo el Acta, de manera deliberada, de la modalidad que debería revestir el Poder Ejecutivo. Así quedó recogido en el artículo 15: “el supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ésta señale”.

Los debates congresuales sobre la titularidad del Poder Ejecutivo se habían orientado desde el primer momento en otro sentido, ajeno a la posibilidad de una reelección. Se debió ello a la oposición que suscitó el modo en que se hallaba redactado el artículo 16 del borrador del Acta:

la constitucion general depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en un individuo con el nombre de presidente de la federacion mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma federacion, con la edad de 35 años cumplidos. Las demas cualidades, el modo de elegirlo y su duración se determinará por la misma ley constitucional.²

La empeñada discusión a que dio lugar este texto, que contrariaba la preferencia de muchos diputados por un Ejecutivo plural, condujo a su rechazo y a su sustitución por el menos comprometido que se adoptó finalmente.³

² *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 104.

³ Acerca de la organización del Ejecutivo en la fase constituyente del nuevo Estado y de las alternativas que se contemplaron, cfr. FERRER MUÑOZ, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México (El Imperio y la República federal: 1821-1835)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 243-246.

C. *La Constitución federal de 1824*

Su artículo 77 plasma el mismo criterio antirreeleccionista que había quedado recogido en el decreto constitucional de Apatzingán, y con las mismas limitaciones: “El presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones”. Así, pues, quedaba abierta la posibilidad de que el presidente fuera reelegido en los periodos mediatos.

También el artículo 95 admite una interpretación favorable a la reelección mediata, tanto para el presidente como para el vicepresidente de la República: “el presidente y vice-presidente de la federación entrarán en sus funciones el 1° de Abril, y serán reemplazados precisamente en igual día cada cuatro años por una nueva elección constitucional”. De la lectura del artículo se deduce con claridad que, al cabo de cuatro años de mandato, las personas que hubieran ocupado esos cargos debían ser sustituidas; pero queda abierta la posibilidad de que, finalizado el mandato de sus sucesores, pudieran volver a presentar sus candidaturas para los cargos que habían desempeñado con anterioridad a ellos.

D. *Las leyes constitucionales de 1836*

La cuarta ley disponía en su artículo 5o.: “el presidente que termine puede ser reelecto siempre que venga propuesto en las tres ternas de que habla el párrafo 1°, artículo 2° [el día 16 de Agosto del año anterior á la renovación, elegirán el Presidente de la República, en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente á la Cámara de diputados”], sea escogido para uno de los dos de la terna de la Cámara de diputados, de que habla el párrafo 2° del mismo artículo [“esta en el día siguiente escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante á todas las juntas departamentales”], y obtenga el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales”.

E. *Las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843*

No contienen ninguna indicación que prohíba la posibilidad de que el presidente sea reelecto. El Poder Ejecutivo ocupa el título V, y los artículos 83-92 tratan sobre el presidente de la República.

2. 1857-1933

A. *La Constitución de 1857 y la posterior práctica electoral*

La Constitución de 1857 tampoco estipulaba nada en contra de la reelección. Su artículo 78 disponía: "el presidente entrará á ejercer sus funciones el 1° de Diciembre, y durará en su encargo cuatro años". La intencionalidad del legislador, que no parecía inclinado en favor de la reelección, puede descubrirse en el artículo 80: "si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá á nueva eleccion con arreglo á lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el día último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su eleccion".

Lo mismo parece sugerir el artículo 82: "si por cualquier motivo la eleccion de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1° de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, ó el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la suprema corte de justicia".

El hecho de que, al cabo de muy pocos años de haber sido expedido el texto constitucional de 1857, arraigara con fuerza la tendencia a la reelección ha sido explicado por Alvaro Matute en los siguientes términos: restaurada la República se hizo sensible la necesidad de establecer gobiernos fuertes, que permitieran la consolidación del Estado, "y ese gobierno fuerte, para no dejar de serlo, encontró la mejor fórmula en la reelección indefinida. Primero Benito Juárez, después Sebastián Lerdo de Tejada y finalmente Porfirio Díaz".⁴

Ya a principios del actual siglo, Manuel Calero trazó un resumen dramático de cómo se había escamoteado el sufragio universal para la elección de los cinco presidentes constitucionales que gobernaron al amparo de la Constitución de 1857:

el primero entró á la presidencia por la amplia puerta que le abrió la dictadura creada por la revolución de Ayutla; el segundo y el tercero asumieron el mando supremo por la desaparición

⁴ *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, prólogo de Alvaro Matute, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, 1992, pp. 9-14 (p. 11). Vid. también CALDERÓN, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones El Caballito, 1972, pp. 19-28. Por supuesto, la obra de Emilio Rabasa constituye una referencia ineludible: cfr. RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990.

del Presidente; el cuarto conquistó el poder con la fuerza de su brazo, lo entregó al quinto en calidad de préstamo, y lo recogió después, conservándolo hasta el presente con el aplauso de los buenos ciudadanos.⁵

José de Jesús Peña asentó, por su parte, que “no hay, puede asegurarse una sola revolución en toda nuestra historia independiente, que no haya reconocido por origen la imposibilidad de hacer verdaderas elecciones.⁶ Y Diódoro Batalla aseveró, mordaz, ante el Congreso, en abril de 1911: “hay una verdad que arranca de nuestra historia: todo hombre que ha llegado al poder en nuestro país [...] difícilmente ha salido de él”; y concluyó, poco después, con mayor seriedad: “la no-reelección es una merma al sagrado derecho del sufragio, pero es una merma necesaria, indispensable”.⁷

Y, sin embargo, la opinión de conocidos constitucionalistas de fines del siglo XIX y principios del XX, como José María del Castillo Velasco, Ramón Rodríguez, Eduardo Ruiz, Mariano Coronado y Emilio Rabasa coincidía en la inconveniencia de poner coto a la voluntad popular mediante exigencias antirreeleccionistas.⁸

A juicio de José María del Castillo Velasco, la Constitución de 1857 —en cuya elaboración había tomado parte activa— no quiso resolver sobre la reelección, para dejar al pueblo la más amplia libertad, confiando en su buen sentido y en su experiencia:

⁵ CALERO, Manuel, “El problema actual. La vice-presidencia de la República. Ensayo político por Manuel Calero”, México, Tipografía Económica, 1903, en *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, pp. 109-155 (p. 134).

⁶ PEÑA, José de Jesús, “Reformas a la Constitución y a la Ley Electoral (Ayutla y Tuxtepec)”, México, Tip. y Lit. La Europea, 1905, en *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, pp. 161-196 (p. 170).

⁷ Cit. en OCHOA CAMPOS, Moisés, *Los debates sobre la No Reelección*, México, Cámara de Diputados, 1971, pp. 36 y 38.

⁸ Cfr. CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamiento para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional, 1976 (edición facsimilar de la de México, Imprenta del Gobierno en Palacio dirigida por José María Sandoval, 1870), p. 170; RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Dirección General de Publicaciones, 1978 (edición facsimilar de la de México, Imprenta en la calle del Hospicio de San Nicolás núm. 18, 1875), pp. 238-239 y 606; RUIZ, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Dirección General de Publicaciones, 1978 (edición facsimilar de la de México, Tipografía de Aguilar e Hijos, pp. 291-292; CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Dirección General de Publicaciones, 1977 (edición facsimilar de la de México, Librería de Ch. Bouret, 1906), p. 172, y RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*.

tal vez en la época en que se formaba la constitucion, prohibir expresamente la reeleccion del Presidente, habria sido dar un impulso mas á las causas de fermento que habían hecho tan breves y transitorios á los gobiernos legítimos anteriores, y abrir la puerta á las tentaciones de establecer de nuevo una dictadura.⁹

Ramón Rodríguez ponderó las desventajas de los frecuentes cambios de funcionarios públicos y extrajo de ahí la conclusión de que “las constituciones o leyes políticas no deben prohibir que sean reelectos los funcionarios públicos, siempre que los pueblos lo juzguen conveniente”.¹⁰

En opinión de Rodríguez, ninguna razón de estricta justicia podía privar al pueblo del derecho a confiar un cargo a una misma persona, cuantas veces estimara oportuno: sólo cabría invocar razones de conveniencia, vinculadas a los abusos que pudieran cometer los funcionarios que se sirvieran de “los elementos y recursos del poder público para obtener su reelección torciendo la voluntad popular”.¹¹ Pero, en seguida, descartaba esta hipótesis:

esta razon me parece, no solo muy débil, sino por esencia disolvente. Si se adoptara, seria necesario adoptar el principio que ella entraña, y es el de que debe suprimirse todo aquello de que la malicia humana puede abusar, seria necesario comenzar por suprimir la creación con todas sus consecuencias.¹²

Eduardo Ruiz, cuya condescendencia con el porfirismo es puesta de manifiesto por Manuel Barquín, plantea la cuestión como una dramática alternativa: “ó huir de la tiranía ó no aprovechar los servicios de un ilustre ciudadano cuya buena reputación levante el crédito nacional, ó cuyas buenas dotes administrativas abran nuevas vías de progreso á la Nación”.¹³ Habida cuenta de la brevedad del periodo presidencial —cuatro años cuando escribía Ruiz—,

un hombre de Estado, de energía y patriotismo dejará el poder acaso cuando precisamente esté planteando una importante mejora ó desarrollando un hábil y beneficioso plan de administración

p. 135, *cit.* en CARPIZO, Jorge, “El principio de no reelección en México”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 12 vols. México, Porrúa, 1988, t. I, *Doctrina constitucional*, pp. 335-346 (pp. 338-339).

⁹ CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, p. 170.

¹⁰ RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*, pp. 238-239.

¹¹ *Ibidem*, p. 606.

¹² *Idem*.

¹³ RUIZ, Eduardo, *Derecho constitucional*, p. 291.

pública, ó cuando su permanencia en él sea prenda de útiles y amistosas relaciones con el extranjero; cuando su prestigio sea indispensable tal vez para el mejor éxito en una guerra internacional, ó cuando, por último, sea garantía de paz en el interior y de confianza en el exterior”.¹⁴

Mariano Coronado reconoció los abusos que, tiempo atrás, había alimentado la posibilidad de la reelección; pero consideró que, sosegados ya los ánimos en las fechas en que escribía —la primera edición de su libro es de 1887—, la cuestión ya era susceptible de un estudio científico y sereno. Y añadió:

parece que la posibilidad de un abuso no debe ser motivo para que se limite la libertad del pueblo al elegir sus mandatarios; pues de todos los derechos y de todos los principios se abusa cuando su principal guardián no es el pueblo mismo. Además, prácticamente, y sobre todo en una nación nueva, no bastan algunas veces cuatro años de presidencia para que un hombre pueda desarrollar su política y realizar su programa de gobierno.¹⁵

Emilio Rabasa, que fundaba su postura en consideraciones prácticas, atentas a la presencia de un poder fuerte e irresistible, como el presidencial, que no admitía trabas, concluía: “la no reelección llega fatalmente a anularse o se burla por la sucesión ficticia que quizá sea peor, porque es probable que renueve codicias sin evitar el cansancio público que alimenta las revoluciones”.¹⁶

B. *De La Noria-Tuxtepec a 1887*

El caso más llamativo de contradicción con los principios originales del propio credo político es el de Porfirio Díaz que después de haber repudiado la reelección indefinida en el Plan de la Noria de noviembre de 1871¹⁷ —que contenía un contundente rechazo de la reelección “indefinida, forzosa y violenta”—, accedió a la presidencia de la República en febrero de 1877, gracias al éxito del levantamiento de Tuxtepec, promovido para oponerse a la reelección de Lerdo de Tejada: así lo declaraba el artículo 2o. del plan suscrito en aquella población

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, p. 172.

¹⁶ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, p. 135.

¹⁷ *Cfr. Planes en la Nación mexicana*, 11 vols., México, Senado de la República, 1987, vol. VI, pp. 204-206.

en enero de 1876, que prometía elevar a ley suprema la no reelección del presidente y de los gobernadores de los estados.¹⁸

Congruentemente con esas promesas —una coherencia que se revelaría efímera al cabo de muy poco tiempo—, el artículo 78 de la Constitución fue reformado el 5 de mayo de 1878, y se prohibió para el Poder Ejecutivo la reelección en el periodo inmediato: conforme a esas previsiones, Manuel González accedió a la presidencia, y Díaz volvió a postularse como candidato en 1884.

C. *El giro de 1887*

El 21 de octubre de 1887 se modificó de nueva cuenta el artículo 78 constitucional, con objeto de permitir la reelección presidencial para el periodo constitucional inmediato. No obstante, se establecían algunas restricciones, con la finalidad aparente de impedir que ningún presidente pudiera perpetuarse en el poder: el presidente así reelecto “quedará inhábil en seguida, para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones”.¹⁹

Por primera vez se utilizó un argumento en favor de la reelección que, con el tiempo, se repetiría hasta la saciedad: el ideal democrático exigía que no se impusieran condiciones a los electores para la designación del jefe del Estado, de manera que nada les impidiera volver a depositar su confianza en la persona que hubiera ocupado el cargo a satisfacción de la mayoría del cuerpo electoral.

D. *Las reformas constitucionales de 1890 y 1904*

La abrumadora victoria electoral que obtuvo Díaz en 1888, gracias a la oportunidad que le había brindado la anterior reforma electoral, dejó claro que resultaría extremadamente fácil modificar de nuevo el artículo 78 de la Constitución, para suprimir cualquier género de cortapisas a su plena y permanente posesión del poder. Por fin, en diciembre de 1890 se llegó a la reelección indefinida.

La tendencia al robustecimiento del poder presidencial y la búsqueda de una continuidad del porfirismo sin don Porfirio se encauzaron

¹⁸ Cfr. “Plan de Tuxtepec lanzado por Porfirio Díaz en contra de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada a la Presidencia de la República (10 de enero de 1876)”, en *Planes en la Nación mexicana*, vol. VI, pp. 210-211.

¹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, México, Porrúa, 1973, p. 708.

a través de otra reforma constitucional, el 6 de mayo de 1904, que creó la vicepresidencia y amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años.

E. El sufragio efectivo y la no reelección. El amago reeleccionista de Obregón

La reelección, desechada en el programa de reformas constitucionales del Partido Liberal Mexicano, en julio de 1906,²⁰ y estigmatizada como uno de los grandes vicios nacionales por el Plan de San Luis Potosí de octubre de 1910,²¹ abandonada *in extremis* por el general Díaz —a instancias de José Y. Limantour y con la mediación de Francisco de Bulnes—, en abril de 1911,²² quedó proscriba sucesivamente por Madero el 28 de noviembre de 1911, por el decreto de Carranza del 29 de septiembre de 1916, por el artículo 83 de la Constitución de 1917 y por la ley para la elección de los poderes gubernamentales del 2 de julio de 1918. Así, el postulado antirreeleccionista, que podía haber sido contemplado como una reivindicación meramente circunstancial, se convirtió en “un principio permanente y necesario para la vida democrática de México”.²³

No obstante, la reelección reaparecería en tiempos de Plutarco Elías Calles, a causa de las presiones de Alvaro Obregón para asegurarse un eventual retorno a la presidencia. Las maniobras se habían iniciado en 1923, poco antes de las elecciones presidenciales que confirieron el poder a Obregón, pero se vieron derrotadas en su trámite legislativo por los efectos de la rebelión huertista y de otros graves sucesos políticos, que hubieran desacreditado la iniciativa, caso de insistirse en ella, como se intentó en octubre de 1925.

El 22 de enero de 1927, Calles promulgó la reforma al artículo 83 constitucional, que abrió la posibilidad de un segundo mandato del presidente de la República, con el requisito de que esa reelección no

²⁰ Cfr. VILLEGAS MORENO, Gloria y PORRÚA VENERO, Miguel Ángel (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, 3 vols., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, vol. III, pp. 191-210, y ZEA, Leopoldo, *Del liberalismo a la Revolución en la educación mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1956.

²¹ Cfr. VILLEGAS MORENO, Gloria y PORRÚA VENERO, Miguel Ángel (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, vol. III, pp. 231-238.

²² Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, *Los debates sobre la No Reección*, pp. 19-61.

²³ *Ibidem*, p. 19.

se verificara para el periodo inmediato al de su anterior ejercicio.²⁴ Poco después, el 24 de enero de 1928, se amplió la duración del mandato presidencial de cuatro a seis años, y dejó de mencionarse explícitamente la posibilidad reeleccionista para una etapa no consecutiva, aunque tampoco se excluyó esa opción de modo expreso: “el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”.²⁵

Es bien sabido que Obregón no alcanzó a beneficiarse del éxito alcanzado: aunque vencedor en las elecciones presidenciales de 1928, no llegó a gobernar, pues murió asesinado por León Toral el 17 de julio.

F. *El final de la reelección*

La celebración del I Congreso nacional de legisladores de los estados, convocado por el comité ejecutivo nacional del Partido Nacional Revolucionario, conduciría al definitivo rechazo de la opción reeleccionista, que no tardaría en encontrar su expresión legislativa, después de una convención nacional de aquel partido en Aguascalientes, en octubre de 1932, donde se presentó un dictamen favorable al principio de no reelección. En efecto, la pertinente reforma constitucional fue aprobada el 29 de abril de 1933.²⁶

El temor que inspiraba en aquellas fechas la posibilidad de un retorno al poder del general Abelardo L. Rodríguez, que era entonces presidente sustituto, influyó para que el principio de la no reelección se redactara en términos más amplios y absolutos que los primitivos, que son los que todavía hoy conserva: “el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente,

²⁴ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, p. 911. El debate suscitado por las pretensiones de Obregón de postularse como candidato a la presidencia alimentó numerosos escritos periodísticos. Javier Ugalde justificó la postura del general Obregón (cfr. UGALDE, Javier, “La verdad acerca de la Reelección”, México, D. F., 1927, en *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, pp. 495-563 —en particular, pp. 562-563—, en tanto que Félix F. Palavicini se manifestó decididamente en su contra (cfr. PALAVICINI, Félix F., “Política constitucional”, 1928, en *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, pp. 571-613).

²⁵ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, p. 911.

²⁶ Cfr. PÉREZ TREVIÑO, Manuel, “Constitución del Partido Nacional Revolucionario”, en *Materiales de cultura y divulgación política mexicana*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1974, pp. 2-15 (en particular, pp. 7-15), y CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 57-58.

o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.²⁷

Desde entonces, sólo de modo muy tangencial y esporádico se ha vuelto sobre el tema:

en los cuarenta y dos años que median entre la presidencia de Cárdenas y la de Echeverría sólo en dos ocasiones se ha hablado de reelección o de prórroga del mandato presidencial [...]. En el caso de Miguel Alemán llegó a hacerse en su nombre un sondeo de la opinión de los grandes personajes de la época, y como resultó condenatoria, se abandonó el propósito. No sabemos si en el caso actual [el del presidente Echeverría] ocurrió algo semejante.²⁸

Daniel Moreno justifica el principio antirreeleccionista que, según algunas opiniones, colisiona —al menos en apariencia— con la plena democracia; y, para ello, se sirve de un argumento muchas veces repetido antes y después, del que ya se ha hecho mención en estas páginas: “si entre nosotros [...] el Presidente goza de tal cúmulo de poder, la única limitación al peligro de un absolutismo pleno, está en impedir que siga indefinidamente en el poder”. E Ignacio Burgoa funda en las lecciones de la historia de la nación mexicana su persuasión de “que la reelección presidencial indefinida fatalmente conduce a la entronización de la dictadura”, de donde deduce que “no es en el ámbito jurídico donde hay que localizar las razones que justifican esta afirmación, sino en la facticidad de la sociedad mexicana”.²⁹

II. LA REELECCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO ³⁰

El artículo 59 de la Constitución de 1917, vigente desde 1933, impide la reelección de los senadores y diputados al Congreso de la Unión

²⁷ Cit. en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 450.

²⁸ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, p. 146. Véase también CARPIZO, Jorge, “El principio de no reelección en México”, p. 345.

²⁹ MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 404 y BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 770-771 y 773. Puede verse también CARPIZO, Jorge, “El principio de no reelección en México”, pp. 342-344, donde se contradice la tesis de Felipe Tena Ramírez, compartida por Francisco Ramírez Fonseca, que considera antidemocrático el principio de no reelección; cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, p. 450, y RAMÍREZ FONSECA, Francisco, *Manual de Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1967, pp. 280 y 226.

³⁰ Para obtener mayor información, remitimos a VV. AA., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VII, pp. 271-295.

para el periodo inmediato al de la legislatura de que formaron parte. Aunque admite la posibilidad de que los senadores y diputados suplentes puedan ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato —“siempre que no hubieren estado en ejercicio”—, descarta que los senadores y diputados propietarios sean electos para el periodo inmediato en calidad de suplentes.

Como ya advirtió en su momento Ignacio Burgoa, esa disposición constitucional no impide que la persona que haya sido senador o diputado pueda ser elegida para la otra cámara distinta de aquélla a que hubiera pertenecido, incluso dentro del periodo inmediato.³¹

Un repaso a la historia constitucional de nuestro país pondrá de manifiesto que, salvo los precedentes de Cádiz y de Apatzingán, ninguno de los textos fundamentales que se sucedieron entre 1824 y 1917 contempló la oportunidad de introducir restricciones para la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo.

1. *Precedentes anteriores a la independencia de México*

A. *Constitución política de la monarquía española de 1812*

De acuerdo con las previsiones del artículo 108, la renovación de los diputados debía efectuarse, en su totalidad, cada dos años; y, en conformidad con el artículo 110, los diputados no podían volver a ser elegidos, “sino mediando otra diputación”.

B. *El decreto constitucional de Apatzingán*

El artículo 56 dispuso que “los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años” y, de modo también coincidente con lo establecido en la Constitución de Cádiz, el artículo 57 prohibió la reelección de los diputados, “si no es que medie el tiempo de una diputación”.

2. *Los textos constitucionales mexicanos del siglo XIX*

Según el artículo 10 del Acta constitutiva de la Federación, de 1824, el Poder Legislativo de la Federación quedó depositado en “una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso gene-

³¹ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, p. 715.

ral". La Constitución de 1824 reasumió esa división del Legislativo en dos cámaras (artículo 7°); previó que la Cámara de diputados se renovara en su totalidad cada dos años (artículo 8°), y que los senadores —en número de dos por cada estado— “fueran renovados por mitad de dos en dos años” (artículo 25). Pero no introdujo ninguna restricción a la posibilidad de que, finalizado el plazo del desempeño de las tareas legislativas, pudieran reincorporarse a las cámaras quienes hubieran gozado ya de la calidad de senadores o de diputados.

La tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 organizó el Poder Legislativo de acuerdo con el mismo carácter bicameral (artículo 1°); previó que la Cámara de diputados se renovara por mitad cada dos años (artículo 3°), y que la renovación del Senado se realizara “por terceras partes cada dos años” (artículo 9°. Y, como su antecesora, la Constitución de 1824, dejó de incluir cualquier tipo de límites para la reelección de los miembros del Legislativo.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 volvieron a depositar el Poder Legislativo en “un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores” (artículo 25°; determinaron que la Cámara de diputados se renovara por mitad cada dos años (artículo 30), y que el Senado “se renovara por tercios cada dos años” (artículo 43); disposiciones todas ellas idénticas a las contenidas en el anterior texto constitucional. Y, como él, guardó total silencio sobre la elegibilidad futura de senadores y diputados que ya hubieran desempeñado esas tareas.

La Constitución de 1857 se inclinó por un régimen unicameral, con una sola asamblea denominada Congreso de la Unión y compuesta de “representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” (artículo 52). Y calló en lo referente a la reelección de esos representantes: un silencio que, en la interpretación que de este artículo proporcionó Mariano Coronado, podía propiciar la reelección de los diputados.³²

3. *La debilidad del Legislativo en la Constitución de 1857*

Los juicios que emitió en su momento, Ricardo García Granados, acerca de un problema intrínseco del Poder Legislativo, tal y como quedó conformado por la Constitución de 1857, revelan una notable agudeza de análisis: porque trascendió las opiniones comunes —susten-

³² Cfr. CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho constitucional mexicano*, p. 134.

tadas, por lo demás, en razones válidas que el mismo Granados desgranó oportunamente—, que lamentaban las excesivas atribuciones concedidas al Legislativo por aquel texto constitucional, que casi obligaban al depositario del Poder Ejecutivo a buscar recovecos legales, o caminos más o menos torcidos, para llevar a cabo su tarea de gobierno sin verse estorbado por el Congreso.

Granados, en cambio, develó una de las grandes debilidades del Legislativo, “á causa de las condiciones de su existencia”, afectadas por las reformas constitucionales que alargaron la duración del mandato presidencial y condujeron a la creación del Senado en 1874:

si al Presidente se le elige para un periodo de seis años, con la posibilidad de prolongarlo indefinidamente y á los Senadores y Diputados solamente para un período de cuatro y de dos años respectivamente, no pudiendo éstos apoyarse sobre verdaderos organismos políticos independientes, es evidente que el Presidente se tiene que sobreponer á los que constituyen el Legislativo y que éstos no pueden renegar de su origen sin cometer suicidio.³³

No parecía existir proporción entre un Ejecutivo susceptible de perpetuarse en el cargo y un Legislativo cuyos componentes iban relevándose a un ritmo más acelerado que el previsto para el relevo presidencial, aun en el caso de que éste se produjera al cabo de los seis años inicialmente previstos, y no se prolongara la gestión de su titular por vía reeleccionista.

Precisamente, la breve duración del periodo contemplado por la Constitución de 1857 para el desempeño de las tareas de los diputados del Congreso —dos años— fue defendida por José María del Castillo Velasco con el argumento de que así se evitaba “cierta especie de oligarquía que pudiera originarse, dando mayor duración al periodo de la diputación”.³⁴

El mismo Del Castillo Velasco enfatizó los límites de la acción del Congreso, que “no ejerce la soberanía nacional, que no puede ni conviene nunca delegarse, ni representa por sí solo á la República”.³⁵ Y Emilio Rabasa alertó sobre las hipotéticas consecuencias a que podía conducir la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo en la

³³ GARCÍA GRANADOS, Ricardo, “El problema de la organización política de México”, México, Tipografía Económica, 1909, en *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, pp. 225-258 (p. 250).

³⁴ CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del Derecho constitucional mexicano*, p. 124.

³⁵ *Ibidem*, p. 123.

Constitución de 1857: "la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea, o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del Presidente".³⁶

En su lucha por la preponderancia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, éste obtuvo notorias ventajas por obra del exorbitante auge en sus facultades extraordinarias, merced a un abusivo empleo del artículo 29 constitucional que conllevaba la delegación de facultades legislativas de parte del Congreso,³⁷ lo cual permitió a los titulares del Ejecutivo elaborar una copiosa legislación bajo los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz.³⁸

Francisco I. Madero convirtió el antirreeleccionismo en una de las banderas de su credo político y de su programa electoral para la crítica tesitura de las elecciones presidenciales de 1910; aunque pensó, sobre todo, en la necesidad de acabar con la perpetuación de Porfirio Díaz al frente de la república, y de renovar el personal que ocupaba puestos de gobierno en las diversas esferas, formuló su deseo de "establecer tal principio en la práctica por toda la República, á fin de que no se reelijan los casiques de cada pueblo, los gobernadores de cada Estado, los Senadores y Diputados, ni el Presidente y Vice-Presidente de la República".³⁹

³⁶ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, p. 143. Véase también *ibid.*, pp. 147-150.

³⁷ "En los casos de invasion, perturbacion grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobacion del congreso de la Union, y en los recesos de éste, de la diputacion permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitucion, con escepcion de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la supresion pueda contraerse á determinado individuo.

Si la suspension tuviere lugar hallándose el congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente á la situacion. Si la suspension se verificare en tiempo de receso, la diputacion permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde".

³⁸ Cfr. VALADÉS, Diego, "El Poder Legislativo mexicano", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época. núm. 4, julio-agosto de 1978, pp. 33-56, (pp. 46-47) y TENA RAMÍREZ, Felipe, "La supresión de garantías y las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, D. F., t. VII, núms. 25, 26, 27 y 28, enero-diciembre de 1945. pp. 113-150 (pp. 130-134).

³⁹ MADERO, Francisco I., "El Partido Antirreeleccionista y la próxima lucha electoral". 1910, en *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, pp. 315-397 (p. 329).

Madero fundaba esa propuesta de un cambio generalizado en los equipos de gobierno en la urgencia de solucionar “el inmenso malestar que reina en toda la República”, que sólo se remediaría con una renovación radical: “esa idea —sostenía Madero— está en la conciencia nacional”.⁴⁰

Persuadido como estaba de las resistencias que encontrarían sus propuestas entre la clase política, reacia a abandonar un *status* privilegiado del que venía gozando desde hacía largos años, Madero trazó el ideal de un digno retiro, que no excluía una influencia indirecta sobre los políticos en activo por la vía del prestigio y del reconocimiento de sus antiguos servicios.⁴¹

4. *Estructura del Poder Legislativo en la Constitución de 1917*

Instaurado el régimen bicameral por el artículo 50 de esta Constitución, el 51 prevé que los representantes de la nación que componen la Cámara de diputados sean electos en su totalidad cada tres años;⁴² y el artículo 56 ordena que la completa renovación de la Cámara de senadores se verifique cada seis años.⁴³

Después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83, los constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de senadores y de diputados. Sin embargo, a raíz de la reforma al texto fundamental que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933, y por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del Poder Legislativo en los siguientes términos:

los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período 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 período inmediato con el carácter de suplentes.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 329-330.

⁴¹ *Cfr. ibidem*, p. 332.

⁴² La redacción primera del artículo, que fue modificada en abril de 1933, contemplaba una duración de dos años en el desempeño de las tareas legislativas de los diputados.

⁴³ El texto original del artículo, modificado también en abril de 1933, disponía que el período de los senadores fuera de cuatro años, y que cada dos años se renovara la mitad de la asamblea.

La misma convención nacional celebrada en Aguascalientes por el Partido Nacional Revolucionario, en octubre de 1932, que inició el camino hacia la adopción definitiva del principio de no reelección presidencial, condujo también a la prohibición —que hoy sigue en vigor— para que los integrantes del Poder Legislativo puedan volver a ocupar sus curules en el periodo inmediato al de su ejercicio como miembros de la legislatura. También en aquella convención tiene su origen la limitación contenida en la fracción II del artículo 116 constitucional (la reforma se publicó también el 29 de abril de 1933 en el *Diario Oficial de la Federación*), que hace extensivo a los diputados de las legislaturas estatales el principio de no reelección relativa:

los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Como se argumentó en su momento, en el dictamen que presentaron al Congreso la comisión primera de Puntos Constitucionales y la primera de Gobernación, la extensión a los elementos del Poder Legislativo del principio antirreeleccionista, de la que “no hay antecedentes en nuestra historia”, obedecía a una poderosa demanda social ante la que no cabía hacer oídos sordos: “un clamor insistente [...] pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo”.⁴⁴

Esas razones persuadieron a Ezequiel Padilla a votar en favor del dictamen, cediendo a “una ola impetuosa de la opinión pública”, y a pesar de que las reformas “están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional”.⁴⁵ No obstante, Padilla advirtió que “la Cámara próxima, con la No Reección va a ser una Cámara verdaderamente peligrosa, si no tiene frenos en la nación”, y señaló el poder invasor de las cámaras, que todo lo conquista. Esa “fuerza omnipotente del Parlamento” podría verse privada de frenos si fallaba la revisión del pueblo, y eso porque sus miembros, que no

⁴⁴ Cit. en VV. AA., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VII, p. 274 y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los debates de la H. Cámara de diputados, 1916-1994*, CD, 3 vols., México, Poder Legislativo, 1994, vol. I, núm. 36, 9-XII-1932, p. 10.

⁴⁵ VV. AA., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VII, p. 275, y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, vol. I, núm. 38, 14-XII-1932, p. 10.

necesitarían ya merecer la aprobación de sus comitentes —seguros como estaban de no volver a comparecer en unas elecciones— se impermeabilizarían a las demandas populares.⁴⁶

Gonzalo Bautista alertó a los legisladores sobre el riesgo de que la restricción que se quería introducir pudiera alterar el equilibrio entre los poderes, pues las sucesivas reformas que se habían ido incorporando al texto de la Constitución “han venido determinando invariablemente una depresión de las fuerzas del Poder Legislativo”.⁴⁷ Y Carlos Darío Ojeda, por su parte, destacó la indiferencia ambiental —indiferencia controvertida por Luis L. León—⁴⁸ que rodeaba las discusiones de la Cámara de diputados:

¿por qué? No es porque el postulado sea antidemocrático —bien lejos estamos de eso—; no es porque no sea una manifestación nacional, es porque sencillamente se le ha dado a este viejo postulado, enarbolado por don Francisco I. Madero para otras cosas, una preeminencia sobre otros asuntos de mayor interés.⁴⁹

5. *La propuesta del Partido Popular Socialista y la fallida reforma de 1964*

Después de la reforma que permitió la incorporación al Congreso de los diputados de partido, 13 de octubre de 1964 se leyó en el Congreso de la Unión una iniciativa elaborada por el Partido Popular Socialista con el propósito de que se permitiera la reelección de los diputados federales. Como se explicaba en la propuesta, y como también adujo Vicente Lombardo Toledano, la imposibilidad de reelegir a esos miembros del Legislativo impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados del necesario rigor profesional.⁵⁰

Aunque la iniciativa fue considerada “contraria a la técnica legislativa”, la Cámara de diputados votó en favor de “que los diputados puedan ser elegidos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero

⁴⁶ Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, vol. I, núm. 38, 14-XII-1932, p. 26.

⁴⁷ VV. AA., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VII, p. 275 y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, vol. I, núm. 38, 14-XII-1932, p. 14.

⁴⁸ Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, vol. I, núm. 38, 14-XII-1932, p. 21.

⁴⁹ *Ibidem*, vol. I, núm. 38, 14-XII-1932, p. 16.

⁵⁰ Cfr. VV. AA., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VII, p. 275 y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, vol. II, núm. 25, 13-X-1964, p. 8.

inmediato, sin que ello sea óbice para que, transcurrido el tercero, puedan volver a ser electos”.⁵¹ No obstante, el Senado rechazó la iniciativa de la colegisladora, y prefirió que el artículo 59 permaneciera invariable, por lo que el proyecto fue devuelto a la Cámara de diputados y posteriormente archivado.

III. LA REELECCIÓN EN LOS ÁMBITOS ESTATALES Y LOCALES

En los dos anteriores apartados se ha puesto de manifiesto la trascendencia que, para el principio antirreeleccionista, representa la convención del Partido Nacional Revolucionario de Aguascalientes, celebrada en los días 30 y 31 de octubre de 1932: porque la ponencia que allí se discutió conduciría a reformas constitucionales de gran importancia.

Ya hemos adelantado que, de aquella asamblea, derivó la prohibición que luego se incluyó en la fracción II del artículo 116 constitucional, que extendía a los diputados de las legislaturas estatales el principio de no reelección para el periodo inmediato.

También se aplicó el mismo criterio condicionador de la reelección a las gubernaturas de los estados y a los cargos municipales de designación popular. Por lo que se refiere a las primeras, se estipuló que los gobernadores electos por el pueblo, ordinaria o extraordinariamente, no podrían volver a ocupar ese cargo bajo ningún concepto; aunque se dejó un portillo abierto para que los gobernadores interinos, provisionales, sustitutos o que bajo cualquier otra denominación hubieran fungido de tales, pudieran acceder al cargo en un periodo no inmediato a aquél en que ocuparon el puesto (todo lo cual quedó recogido en el artículo 116, fracción I del texto constitucional). En opinión de Felipe Tena, la no reelección —junto a la elección directa de los gobernadores y de los diputados locales— “es limitación que trata de proteger al elemento democrático”.⁵²

Como es lógico suponer, las posibilidades de reelección de los gobernadores de los estados habían estado supeditadas, hasta que se promulgó la Constitución de 1917, a los avatares de la reelección presi-

⁵¹ Cit. VV. AA., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VII, p. 278, y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, vol. II, núm. 50, 27-XII-1964, p. 21. Cfr. CARPIZO, Jorge, “El principio de no reelección en México”, p. 346.

⁵² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, p. 134.

dencial. Por eso, la reforma del artículo 78 de la Constitución, el 5 de mayo de 1878, implicó la correspondiente modificación del 109,⁵³ cuya redacción volvió a cambiar tras las reforma del 21 de octubre de 1887.⁵⁴

En cuanto a la organización municipal, se quiso que los presidentes municipales, regidores y síndicos electos popularmente no pudieran ser reelegidos para el periodo inmediato: como tampoco los miembros de los consejos municipales o de las juntas de administración civil (se incluyó con pequeñas variaciones de redacción en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución).

⁵³ “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y determinarán en sus respectivas constituciones los términos en que deba aplicarse á la reelección de sus gobernadores lo que prescribe el artículo 78 para la del Presidente de la República”: *cit.*, en RUIZ, Eduardo, *Derecho constitucional*, p. 366.

⁵⁴ “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, y podrán establecer en sus respectivas constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el artículo 78 para el Presidente de la República”: *cit.* en *idem*.