

JUÁREZ ENTRE LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LA DE 1917

David PANTOJA MORÁN*

He aceptado gustoso la amable invitación que me enviaran el doctor Diego Valadés y el doctor Miguel Carbonell, para participar en esta obra colectiva de conmemoración del aniversario de la expedición de la Constitución de 1857 y de la Constitución de 1917, en virtud de que me permite, a la vez, rendir homenaje a ese gran estadista que fue el presidente Juárez, cuyo aniversario de nacimiento se celebra en el año en que esto se escribe.

En este trabajo trataré de enlazar tan importantes documentos para la historia y la vida políticas de nuestro país, por medio de ese puente tendido entre ambas, consistente en la “Convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales” y la “Circular del ministro de Gobernación que explica el objeto del plebiscito”, ambas emitidas por el gobierno del señor Juárez, el 14 de agosto de 1867. Como será evidente para el acucioso lector, el trabajo en cuestión poco tiene de novedoso, pues está esencialmente basado en los hallazgos y reflexiones del erudito constitucionalista michoacano don Antonio Martínez Báez, quien puso en evidencia la influencia que esos documentos ejercieron en el diseño de la Constitución de 1917.

I. El 15 de julio de 1867, al contestar el discurso de bienvenida por su entrada a la ciudad de México, el presidente Juárez comunica a la ciudadanía que ni la Constitución, ni la Independencia han sufrido menoscabo, a pesar de haber sido terriblemente combatidas. Declara no llegar como conquistador, no traer el terror, sino la libertad y la paz,

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador Nacional.

que desea comiencen a gozar inmediatamente todos los habitantes sin distinción.¹

En un manifiesto a la nación de la misma fecha, señala que, con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, mientras éste no podía elegir a sus mandatarios y conforme al espíritu de la Constitución, él debió conservar el poder conferido. Pero, terminada la lucha, era su deber convocar desde luego al pueblo, para que, sin ninguna influencia ilegítima, eligiera con absoluta libertad a quien quisiera confiar sus destinos.²

En cumplimiento de tales compromisos, el 14 de agosto del mismo año, firmó la convocatoria para elegir integrantes del Congreso de la Unión, presidente de la República, presidente y ministros de la Suprema Corte de Justicia, se estableció también que los gobernadores interinos de los estados convocarían a elecciones para elegir miembros de los Congresos locales, gobernadores, autoridades municipales, etcétera. Esta convocatoria no se publicó sino hasta el 18 de agosto siguiente y ha sido observado que se trata del fruto de un cuidadoso estudio y largas cavilaciones en las que seguramente participaron, al lado de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y, probablemente, José María Iglesias.³

En los considerandos de la convocatoria, entre otras cosas, se señalaba que, de acuerdo al decreto del 8 de noviembre de 1865 y debido a las circunstancias de la guerra, el presidente debió prorrogarse y prorrogar sus funciones, pero que tan luego las condiciones lo permitiesen se haría la elección constitucional del nuevo presidente, al que se le entregaría el gobierno. Que, restablecida la acción del gobierno en toda la República, ya podía el pueblo elegir a sus mandatarios con toda libertad. Que la Constitución reconocía y sancionaba ella misma la posibilidad de ser adicionada o reformada por la voluntad nacional. Que dado lo excepcional de la grave crisis por la que acababa de pasar la nación, parecía oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, expresara su libre y soberana voluntad sobre si autorizaba al próximo Congreso de la Unión a que adicionara o reformara la Constitución Federal.

¹ “Contestación de Benito Juárez al discurso que, por su entrada a México, pronunció el presidente del ayuntamiento”, *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, elección y notas de Jorge L. Tamayo, México, Libros de México, 1974., t. 12, p. 272.

² “Manifiesto de Benito Juárez al volver a la capital de la República”. *idem*.

³ La observación es seguramente del editor ingeniero Jorge L. Tamayo, *ibidem*, p. 357.

De conformidad con lo anterior, se dispuso que las elecciones primarias se verificarían el subsecuente 22 de septiembre y que, en el acto de votar en las elecciones primarias, los ciudadanos expresarían además su voluntad acerca de si el próximo Congreso podría reformar o adicionar la Constitución, sin observar los requisitos establecidos en la misma, sobre los siguientes cinco puntos, descritos sumariamente: *a)* que se depositaría el Poder Legislativo en dos Cámaras, distribuyéndose entre ellas las atribuciones; *b)* que el presidente contaría con la facultad de veto suspensivo, sólo siendo éste superable por los dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se depositara el Poder Legislativo; *c)* que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que éste tuviere que dar a aquél, no serían verbales, sino por escrito, fijándose si serían directamente del presidente de la República o de los secretarios del despacho; *d)* que la diputación o fracción del Congreso que quedara funcionando en sus recesos, tendría restricciones para convocarlo a sesiones extraordinarias y, finalmente, *e)* que se determinaría el modo de proveer a la substitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.⁴

No tanto la convocatoria a elecciones, pero sí el llamado a la consulta directa a la ciudadanía, provocó en la época un largo debate y una estridente oposición, que sirvió de bandera de lucha política cuyas resonancias aún nos llegan. No se puede dudar de la sincera convicción del presidente Juárez y de sus colaboradores en la necesidad de las reformas propuestas: la experiencia vivida en la aplicación de la Constitución, que tanta sangre había costado, probaba ampliamente que propiciaba un indeseable régimen convencional, como veremos más adelante, sin embargo, la polémica no versó sobre el contenido del proyecto de reformas, sino sobre el método propuesto para reformar la Constitución.

Así, el secretario del despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, publicó, días más tarde aunque con la misma fecha de la convocatoria, una circular para explicar el objeto de esa apelación directa a la ciudadanía. Este documento constituye una verdadera lección magistral de derecho constitucional y de teoría política de excepcional importancia para nuestra historia constitucional, pues da

⁴ “Convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales”, *ibidem*, pp. 363-370.

cuenta del conocimiento acumulado en esas materias por esa brillante generación de mexicanos, arroja luz sobre el diseño de las instituciones políticas de 1857 y se nos revela como el puente tendido que le da continuidad a la Constitución de 1824, llegando a la de 1917, pasando por la de 1857.⁵

Amén del tema de las elecciones y de otros de relevancia, la circular en cuestión contiene las consideraciones siguientes, tema central de nuestra atención:

Empieza por rendir justo homenaje a la Constitución de 1857, bandera popular que, entre otros aciertos, contiene la forma de gobierno que la experiencia ha consagrado como la única que conviene a la voluntad y a los intereses del pueblo. El reconocer estos justos títulos no se contrapone a la conveniencia o necesidad de su adición o reforma, se dice, y se afirma la conveniencia de hacerlo en lo referente a la composición y a las atribuciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, pues, según están organizados, “el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente del Legislativo”. He ahí, pues, el motivo central de la propuesta: la reorganización de los poderes, el reforzamiento del Ejecutivo.

Expresamente se señala que no se endereza censura alguna a esta forma de concebir la organización de los poderes: “la sociedad mexicana necesitaba reformarse esencialmente” y no se podía esperar a que la marcha normal de aquéllos lo hiciera. Se dice que se había acudido también a la dictadura, pero había dejado una historia de desengaños, lo que pudo inspirar a los constituyentes de 1857 la idea de crear y establecer permanentemente, en lugar de un Congreso, una convención. Sin embargo, la guerra cambió el curso de los sucesos e hizo que se emprendiera y con-

⁵ “Circular del ministro de Gobernación que explica el objeto del Plebiscito”, *ibidem*, pp. 370-379. A los ojos de una lectura actualizada de la literatura politológica, el término plebiscito fue incorrectamente utilizado por sus convocantes, debiéndose haber acudido al de referéndum. A diferencia de éste, que versa únicamente sobre la aprobación de una ley, una medida concreta a tomar o para arbitrar una diferencia, el plebiscito es un acto, normalmente utilizado por regímenes cesaristas, por medio del cual el pueblo deja en manos de un jefe el cuidado de velar por el bien público. No consulta a los ciudadanos sobre la oportunidad de una ley o de una medida, sino que, implícita o explícitamente, propone un nombre a sufragar. No es otra cosa que una firma en blanco, es decir, una renuncia anticipada, consentida por la ciudadanía del ejercicio de su soberanía, contraria al sistema representativo, por hacer a un lado a los representantes legítimamente elegidos. *Cfr.* Burdeau, G., *Traité de science politique*, París, LGDJ, 1970, t. V. pp. 497 y 498.

sumase pronto y radicalmente la necesitada reforma social. Si antes de hacerla, el establecimiento permanente de una convención habría sido una esperanza, después de realizada entrañaba más bien un peligro. Se argumenta que la marcha normal de la administración exige que “no sea todo el Poder Legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el Ejecutivo”. Que quizá para situaciones extraordinarias fuera necesario aceptar los inconvenientes a cambio de la energía en la acción, pero, “para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo o más que el despotismo de un dictador”. Con dominio de la teoría política, que califica “de convencional” al régimen en el que las atribuciones y competencias son absorbidas por una asamblea a la que se ven sometidos los demás poderes, con conocimiento de la amarga lección de los excesos que había dejado en Francia el periodo de la Convención y en congruencia con su liberalismo, condenaban esta forma de gobierno, también llamado por la teoría “de Asamblea”.⁶

Al referirse a los puntos propuestos por la reforma, la circular ilumina, de manera elocuente, el sentido de su contenido y su fuente de inspiración: “Nada tienen de nuevos. Cuatro de ellos estaban en la Constitución de 1824 y los cinco están en las instituciones de los Estados Unidos”, sentencia lacónicamente. Veámoslos más de cerca.

1) En lo referente a la propuesta de reforma del Poder Legislativo, la circular se limitaba sólo a que se organizara en dos cámaras, guardando expresamente silencio sobre el cómo. Una, la de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular —decía la circular— y el Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo. Rechazaba la objeción que éste representara un elemento aristocrático, afirmando que lo que representaban los senadores era un poco de más edad, que diera un poco de más experiencia y práctica en los negocios. También se desestimaba el pero que podía significar que, habiendo dos cámaras, una enervara la acción de la otra, pues esto era válido cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social. Consumada ésta, sería un

⁶ Cfr. La obra fundamental es la de Bastid, P., *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris, Cujas. También Chevallier, J. J., *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 1972, pp. 65-82. También Duverger, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1970, pp. 521-523. Así como Hauriou, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1968, pp. 644-647.

bien que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara moderara los impulsos excesivos de acción en la otra.

2) El objeto de la reforma contenido en el segundo punto de la circular consistía en dotar al presidente de la República de la facultad de oponer veto suspensivo a las resoluciones del Congreso, siendo sólo superable por el voto de los dos tercios de sus miembros. Así se hallaba establecido en la Constitución de 1824 y lo mismo se observaba en la de los Estados Unidos, explicaba la circular, y agregaba como justificación que en los países de régimen representativo se consideraba esencial para la buena formación de las leyes el concurso del Poder Ejecutivo, por el conocimiento de datos y hechos ignorados por el Legislativo. Aclaraba que, aunque la Constitución de 1857 preveía alguna forma de consulta con el Ejecutivo para la formación de las leyes, la misma Constitución autorizaba al Congreso de dispensarse del trámite.

3) Al referirse al tercer punto de la reforma propuesta —consistente en que las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo o los informes del primero al segundo no fueran verbales sino por escrito; reservando que se fijara si deberían ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho— la circular hacía explícito su propósito de que la autorización de que gozaba el Congreso de convocar a los secretarios del despacho, que permitía a éstos concurrir y tomar parte en las discusiones, a que se refería el reglamento del mismo, fuera derogada. Para fundar doctrinalmente esta propuesta, acudía a una pertinente comparación de lo que separa a una monarquía parlamentaria de una República presidencial, en cuanto a los mecanismos para poner en marcha la responsabilidad política o la responsabilidad penal, puesto que observa que, si bien en México se había adoptado mucho de las instituciones norteamericanas, en este punto se había seguido más bien la práctica parlamentaria.

Según la circular, en una monarquía, que denomina “representativa”, el jefe de gobierno —queriendo decir seguramente jefe de Estado— es irresponsable y vitalicio y, por ambas razones, es conveniente que sea más fácil y llano hacer efectiva la responsabilidad, teniendo mecanismos sencillos y eficaces para hacer dimitir a un mal ministro. Aquí la circular aludía seguramente a la moción de censura para hacer aplicable la responsabilidad política, propia del sistema parlamentario de gobierno. En cambio, en una República, continuaba la circular, el jefe de gobierno —habría que agregar que es al mismo tiempo jefe de Estado— es responsable y funciona en un periodo de corta duración y, debiendo tam-

bién ser fácil y llano hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, ya no hay la misma urgencia en el empleo de mecanismos para hacer dimitir a un mal ministro, porque el titular del Ejecutivo tendrá más interés en no conservar a un ministro repudiado por el Legislativo. Aquí la circular se refería a la responsabilidad penal, propia de las reglas del sistema presidencial puro, que impiden que el Congreso haga dimitir al presidente de la República o a los secretarios del despacho por causas que no estén fundadas en un ilícito tipificado y, sobre todo, a la irrestricta facultad del presidente de solicitar la renuncia de uno o de todos sus secretarios, si así lo considera prudente, porque él los nombró.

El argumento doctrinal cobra todo su sentido cuando la circular se refería a la situación prevaleciente en esa coyuntura. Se admitía lo ventajoso de que los secretarios del despacho acudieran a ilustrar e informar las discusiones del Congreso, pero, se advertía el inconveniente de las discusiones personalizadas y estériles. Patéticamente recordaba las vejaciones infligidas por algún diputado en contra de algunos secretarios y las escenas deplorables en que habían padecido la dignidad y el crédito del Legislativo y del Ejecutivo con ocasión de intereses particulares.

Al respecto, debemos tener presente, en primer término, que seguramente sin comprender cabalmente la naturaleza y los mecanismos del sistema presidencial de gobierno o impulsada por los intereses y la pasión política, una parte de la clase gobernante pasaba por alto las reglas de esa forma de gobierno y no se sujetaba en sus prácticas políticas a sus formas.

Seguidamente, la facultad del Congreso de hacer comparecer personalmente a los secretarios del despacho, para el efecto de dar cuenta del estado de su respectivo ramo, se fundaba en el artículo 89 constitucional que, a su vez, era prácticamente una copia literal del artículo 120 de la Constitución de 1824. Sin embargo, por obra y gracia del Reglamento para el Gobierno Interno de las Cámaras de diciembre de 1824, excediendo y violando a ambas Constituciones en sus artículos 43 y 108 al 112, se daban facultades al Congreso para convocarles a informar, o podían ser enviados por el propio gobierno, para asistir a alguna discusión, pudiendo pedir el expediente para instruirse; también se les autorizaba para que antes de una discusión informaran al Congreso lo que estimaran conveniente y expusieran cuantos fundamentos quisieren en apoyo de su opinión; se les permitía, asimismo, asistir sin derecho a voto a las sesiones. En suma, el reglamento en cuestión, cuya derogación se pretendía con la reforma, vulneraba el principio de separación rígida de los pode-

res, propio del sistema presidencial de gobierno consagrado en la Constitución, al propiciar prácticas parlamentarias y, más que parlamentarias, convencionales.⁷ Los indicios de algunos de estos datos se los debemos a la erudición del maestro Martínez Báez, quien señala: “Resulta extraño y notable a la vez que el citado Reglamento del Congreso... haya tenido una larga vigencia de 72 años, pues fue sustituido por el Reglamento de 20 de diciembre de 1897, y en éste se repiten varias de las principales disposiciones del anterior, en la parte relativa a la comunicación establecida entre los poderes políticos del Estado, o sea en cuanto a la asistencia de los secretarios del despacho a las sesiones del Parlamento, en forma excesiva a los principios recogidos por la Constitución”.⁸

Por mi parte, agregaría que me parece que esta viciosa práctica tenía como antecedente y estaba influida por unas disposiciones provenientes de un reglamento anterior que, en su artículo 58, incluía la competencia igualmente del Congreso para convocar a los secretarios del despacho, con algunos agravantes. En efecto, en los artículos 116 a 123 se preveía un procedimiento para exigir la responsabilidad a estos funcionarios, consistente en dar facultades a cualquier diputado para exigir dicha responsabilidad, debiendo hacer una propuesta fundada en documentos, y el Congreso, después de declarar haber lugar a considerarla, la turnaría a la comisión correspondiente. Si ésta así lo juzgaba, pasaría el expediente al secretario del despacho en cuestión para que contestara, y señalaría fecha para una audiencia, en la que el secretario inculcado podría exponer todo lo necesario para su defensa, después de lo cual, el Congreso determinaría si había lugar a la formación de la causa. De considerarse afirmativamente, quedaría suspendido de sus funciones el secretario indiciado y su causa se trasladaría a un tribunal para su sustanciación, de acuerdo al artículo 229 de la Constitución española.⁹ Hasta ahí el procedimiento pre-

⁷ “Núm. 446. Decreto del 4 de diciembre de 1824. Reglamento para el gobierno interno de las Cámaras”, en Dublán, M. y Lozano, J. M., *Legislación mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a Cargo de Dublán y Lozano Hijos, 1876, vol. I, pp. 741-762.

⁸ Martínez Báez, A., “El presidencialismo mexicano en el siglo XIX”, *Revista de Historia de América*, México, núms. 63 y 64, enero-diciembre de 1967, p. 71. Se cita esta fuente en virtud de que este ensayo no aparece en ninguno de los tres tomos de sus obras publicados por la Coordinación de Humanidades de la UNAM.

⁹ “Núm. 327, Decreto del 25 de abril de 1823, Reglamento del Soberano Congreso”, *Legislación mexicana. Colección completa...*, *cit.*, nota 7, pp. 635-646.

visto parecería ajustarse a los lineamientos para hacer valer la responsabilidad penal, pero se excedía en sus propósitos cuando se hacía valer para destituir a un funcionario, por razones no tipificadas como delitos o ilícitos.

4) En lo que concierne al cuarto tema propuesto para su reforma —que se refería a que la diputación o fracción del Congreso que quedara funcionando en los recesos de éste, tuviera restricciones para convocarlo a sesiones extraordinarias— la circular recordaba que ya se encontraba dispuesto en la Constitución de 1824 que el Consejo de Gobierno, compuesto por la mitad de integrantes del Senado, podría convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, siempre que así lo acordaran las dos terceras partes de los presentes. Se puntualizaba también que era regla importante del sistema representativo que, en tiempos ordinarios, no funcionara el Poder Legislativo sino en periodos cortos. Se señalaba como conveniente que se estableciera una regla para poder convocar a sesiones extraordinarias, si así lo requería una exigencia de grave y urgente interés público y que no se previera un medio fácil para hacerlo. Para ilustrar los inconvenientes, se hacía notar que, de acuerdo a las reglas entonces vigentes, bastaban los votos de siete diputados para acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias siempre que quisieran y que así había sucedido a fines de julio de 1861, cuando se había estado a punto de realizar un cambio de gobierno, encausando al presidente de la República.

5) Finalmente, al aludir al quinto punto de la reforma constitucional propuesta —referente al modo de proveer a la substitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia— la circular hacía notar que el tema estaba regulado en la Constitución de 1824 y en la de los Estados Unidos. Que siendo posible la eventualidad de la falta de los dos funcionarios, podrían ser graves los inconvenientes de no estar designado de antemano quien debiera responsabilizarse del cargo y que, aunque se habían logrado salvar las dificultades, era preferible que la Constitución señalara al sustituto, ante la posibilidad de que el Congreso no estuviere reunido.

II. Vale la pena en este momento detenerse en los acontecimientos históricos que rodeaban a la convocatoria y a la circular del 14 de agosto de 1867, para entender mejor su sentido. La República había triunfado, en dos ocasiones habían sido vencidas las fuerzas que se oponían a la con-

solidación del Estado mexicano: el triunfo militar de la Guerra de Tres Años había impuesto la victoria política de los liberales puros, haciendo posible la aplicación de la Constitución de 1857, con la reforma social que entrañaban las Leyes de Reforma, y se había derrotado el intento intervencionista de imponer a un monarca extranjero. Sin embargo, se debe decir que la vigencia de la Constitución triunfante había sido muy efímera, debido a una nueva guerra intestina y a la intervención francesa. Así que la vigencia de esa Constitución y la experiencia de su aplicación no se empezó a vivir verdaderamente, sino con la derrota total de las “fuerzas del retroceso”, como antes las había llamado Mora, y no fue sino hasta entonces también, “cuando se vio la necesidad imprescindible de hacerle algunas reformas en cuanto a su parte orgánica, por lo que toca a las relaciones de los poderes políticos del Estado”.¹⁰ En los siguientes dos largos párrafos trataré de resumir, a riesgo de la simplificación, hechos históricos de esa corta experiencia, sólo con el ánimo de recordar las sólidas razones en que se fundaba el proyecto de reforma.

La entrada de Juárez a la capital de la República, el 11 de enero de 1861, marcó el inicio de un gobierno que se enfrentaba a serios problemas que, a más de los que eran secuela de una guerra cruenta y prolongada, significaban graves obstáculos en la marcha de la administración: una seria divergencia de pareceres dividía las filas mismas del Partido Liberal, pues había quienes exigían castigos ejemplares para todos aquellos implicados con la reacción y los que pensaban que una amnistía serviría para consolidar la paz. También les dividía el tema del restablecimiento del orden constitucional, pues a algunos les parecía prematuro y deseaban la prórroga de las facultades extraordinarias para gobernar y a otros les parecía un abuso de funestas consecuencias el traspasar el círculo de atribuciones legales. Una crisis ministerial, expresada en la renuncia de varios integrantes del equipo de gobierno, fue la respuesta a algunas de las primeras medidas tomadas, tales como expulsión de representantes de gobiernos extranjeros, destierro de obispos, suspensión de magistrados de la Corte, etcétera, aduciéndose arbitrariedad y falta de formas en los procedimientos. Reorganizado el gabinete, se procedió a dar conocer el programa de gobierno, siguiendo en esto una clara práctica propia del sistema parlamentario, que se lleva a cabo para obtener el apoyo del Parlamento. Las elecciones se habían realizado y el gobierno debía centrar

¹⁰ Martínez Báez, A., “El presidencialismo...”, *cit.*, nota 8, p. 72.

su atención en los ramos de hacienda y guerra, pues había que hacer frente a la bancarrota del erario y a los embates de una reacción que no cesaba de cercar a la República. Moderada momentáneamente por el cambio ministerial, la prensa empezó a exigir un nuevo relevo, ante la insatisfacción de ciertas demandas, haciéndole eco a la oposición. El secretario de Guerra, González Ortega, señalado por algunos como el destinado a regir el curso de la nación, presentó su renuncia al cargo, aduciendo haber solicitado al presidente, en junta de ministros, la necesidad de remover a los secretarios, a fin de sortear la situación, sin que su solicitud fuera obsequiada. Juárez aceptó la renuncia, pero contestó que se confundía a la opinión pública con la gritería de un club sin significación política y con el clamor de periodistas que resentían el retiro del fomento a los periódicos, realizado por el gobierno por razones de economía y de moralidad; le hacía ver al renunciante que no se inclinaba ante la expresión de la opinión pública, sino ante el grito de una minoría que pretendía arrancar al presidente una de sus más importantes atribuciones constitucionales.¹¹ Debemos hacer una pausa aquí, para subrayar la notable comprensión de la naturaleza y los mecanismos del sistema presidencial que tenía el señor Juárez, para lidiar con prácticas parlamentaristas, tales como junta de ministros, renuncia de éstos y exigencias para su remoción y la claridad y firmeza para defender las facultades propias de su cargo, especialmente la que tiene el Ejecutivo en un sistema presidencial, de remover a los secretarios del despacho.¹²

Nuevos cambios en el equipo de gobierno sobrevinieron, no sólo por la renuncia de González Ortega, sino por la de otros secretarios, aunque obedeciendo a motivos distintos. El Congreso instalado abrió sus sesiones con la restauración del orden constitucional y dando término a las facultades extraordinarias para gobernar. Sin embargo, en virtud de haber sido electos diputados los titulares de varias secretarías, se veía obligada la administración a nuevos cambios. Ésta solicitó al Congreso la licencia

¹¹ Cfr. Riva Palacio V. et al., *México a través de los siglos*, México, Cumbre, 1970, t. V, pp. 445 y ss.

¹² Véase a este respecto: Knapp, F., "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History", *The Hispanic American Historical Review*, febrero de 1953, pp. 65-85; así como Stokes, W., *Latin American Politics*, Nueva York, T. Crowell Co., 1959, pp. 429 y 430. Es notable que dos investigadores norteamericanos hayan dedicado su atención a explorar este episodio ignorado de nuestra historia política y en cambio, nuestra literatura politológica lo haya silenciado. Hoy es urgente volver a él para sacar la lección que esa historia brinda.

respectiva y, con ese motivo, el todavía diputado y aún no nombrado pero ya seguro secretario del despacho de relaciones exteriores y gobernación, León Guzmán, hizo pública una extensa manifestación que fue considerada como el programa ministerial del gabinete, acción que a todas luces chocaba con la forma presidencial de gobierno. Zarco pinta bien un panorama en el que aparecen solicitudes de informes del Congreso al Ejecutivo, sobre puntos de orden secundario; la formación de comisiones inquisitivas sobre las dependencias de la administración, sin resultados importantes; el afán de hacerse notables de algunos y, después de la reflexión, el apoyo y los votos de confianza al presidente, con lo que, según Zarco, se disolvía la idea de la “Convención” y la del “Comité de Salud Pública”. Sin embargo, el asesinato de don Melchor Ocampo mostró dramáticamente que la reacción estaba dispuesta a la guerra sin cuartel, lo que dio lugar a medidas draconianas en contra de los responsables del atentado y la vuelta a la suspensión de garantías. Entre tanto, el 11 de junio tuvo lugar la declaratoria del Congreso como presidente constitucional a favor del señor Juárez; una rápida mirada a los resultados de las votaciones dan cuenta del precario apoyo con el que contaba en ese cuerpo colegiado: de los 21 miembros de la comisión escrutadora, diez presentaron voto particular, aduciendo que el señor Juárez no contaba con la mayoría requerida de votos, solicitando se procediera a elegir entre los candidatos que habían obtenido la mayor votación y así fue como finalmente se le eligió por 61 votos contra 55. Poco después, el mismo Congreso nombró interinamente presidente de la Suprema Corte de Justicia al general González Ortega y, como se recordará, en las faltas temporales y absoluta del presidente, era el presidente de Corte el que le sustituía, conforme a la Constitución. Una nueva crisis ministerial obligó a nuevos relevos, pero, sin empezar a actuar todavía, ya se hostilizaba al nuevo equipo, que se aprestaba apenas a presentar su programa de gobierno, en abierta pugna con las reglas del sistema presidencial. Una nueva conmoción de incalculables consecuencias internas y externas, como sería evidente más tarde, se produjo con la dramática, pero necesaria e inevitable declaratoria gubernamental de suspensión de pagos de la deuda externa. Una victoria militar realzó aún más la figura de González Ortega, en cuyo alrededor se aglutinaba un grupo que pretendía eliminar del poder a Juárez y sustituirlo por el caudillo militar, ya provisto del cargo de presidente de la Corte y en posibilidad legal de hacerlo. El 30 de agosto dio inicio el Congreso a un periodo extraordinario de sesiones y el 7 de sep-

tiembre apareció una representación firmada por 51 diputados, dirigida al presidente Juárez, solicitándole se separase del cargo, a fin de que lo sustituyera el general González Ortega, imputándole todos los males, por su desacertada política. No obstante, el mismo día se publicó otra representación, de cincuenta y cuatro diputados, solicitándole mantenerse en el poder. El episodio no produjo, por fortuna, más efecto que mostrar el delgadísimo piso de sustento que le ofrecía el Congreso al presidente. México no se negaba a honrar sus compromisos internacionales, la suspensión de pagos significaba simplemente su imposibilidad real y efectiva, a la vez que el medio de colocarse en situación económica de cumplirlos. Sin embargo, la traición a los intereses nacionales y la ambición extranjera se unieron para dar inicio a la guerra de intervención: con ello concluía la efímera experiencia en la aplicación de la Constitución y la corta primavera de la anarquía convencional.¹³

III. Como en su oportunidad se señaló, el mal llamado plebiscito de agosto de 1867 provocó una violenta reacción de rechazo a este procedimiento, opacando la pugna entre los que deseaban fortalecer al Ejecutivo y los que querían mantenerlo débil, lo que quizá explica que sobre los temas de la reforma poco o nada se dijera. Es digno de mencionarse que, el para entonces gobernador de Guanajuato y notable diputado constituyente al Congreso de 1856-1857, León Guzmán, fuera uno de quienes asumieron esa radical oposición a la consulta directa,¹⁴ al lado de Juan N. Méndez y Domingo Rubí, gobernadores de Puebla y Sinaloa, respectivamente. En medio de esta gritería y de mil dificultades y carencias, se llevó a cabo el proceso de elecciones, a fin de regularizar la vida institucional y no fue sino hasta el 8 de diciembre de 1867 que se instaló el Congreso, con la debida asistencia del presidente y de sus colaboradores. Con ese motivo, Juárez hizo una notable declaración en defensa de su iniciativa y del procedimiento propuesto, que merece recordarse: señaló que la discusión se había referido más bien al modo de proponerlas que a las reformas mismas. Reiteró su convicción de que no debían proponerse reformas en tiempos ordinarios, sino por los medios establecidos en la Constitución y que la convocatoria al referéndum no podría repetirse en circunstancias comunes; el gobierno la había considerado justificada en esta ocasión, por lo extraordinario y excepcional de la situación, en la

¹³ Cfr. Riva Palacio, V., *op. cit.*, nota 11, pp. 445 y ss.

¹⁴ Cfr. Martínez Báez, A., "León Guzmán", *Obras. Ensayos históricos*, México, UNAM, 1996, t. II, p. 138.

grave crisis que la República acababa de pasar. La necesidad y urgencia de las reformas, afirmaba, le movían a preferir prescindir de la consulta directa y a someter los puntos propuestos de reforma al Congreso, para que determinara acerca de ellos conforme a las reglas establecidas en la Constitución, por lo que presentaría la iniciativa correspondiente. Finalmente, declaró solemnemente que ya no haría uso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, con lo que daba por terminado el estado de necesidad en derecho público o estado de excepción.¹⁵ Pese al prudente retiro que Juárez hiciera de su llamado al plebiscito, en la sesión del 13 de diciembre, el Congreso aprobó un acuerdo que, en lo sustancial, entrañaba un voto de censura en contra del gobierno, al declarar que no se ocuparía de llevar a cabo el escrutinio que había provocado la convocatoria al referéndum en materia de reforma, por ser contraria al artículo 127 de la Constitución.¹⁶

Abramos aquí un paréntesis, a fin de tratar de explicar los motivos que tuvo Juárez para decidirse por el procedimiento de la consulta popular para reformar la Constitución y quizá, las razones de su fracaso.

Uno primero, muy pragmático, consistía en que, a sabiendas de que el Congreso no aprobaría medidas para acotar su ámbito de acción, el gobierno optó por ese mecanismo extraconstitucional para evitar la intervención del Congreso federal y la de las legislaturas locales.¹⁷ Por su parte, Martínez Báez opina que, teniendo presente que las leyes de reforma se habían implantado al lado de la Constitución y aun por encima de ella, sin seguirse las reglas que, para su modificación, ella misma establecía y que el Ejecutivo se encontraba todavía investido de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para hacer frente a la guerra de intervención, pero que ya no podía llevar a cabo por sí y ante sí las reformas orgánicas consideradas urgentes y necesarias, el presidente Juárez —al expresar en la propia convocatoria, como ya vimos, que la Constitución reconocía y sancionaba ella misma la posibilidad de ser

¹⁵ “Discurso pronunciado por el presidente de la República en la apertura del Congreso de la Unión”, *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, cit., nota 1, pp. 890 y 891. Luna, citando a Perry, aventura que no se había llevado a cabo el escrutinio de los resultados del plebiscito porque el gobierno temía que los resultados le fueran adversos, como al parecer ocurrió. Luna Argudín, M., *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica-Colmex, 2006, p. 134.

¹⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 885 y 886.

¹⁷ Cfr. Luna Argudín, M., *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, cit., nota 15, p. 131.

adicionada o reformada por la voluntad nacional, conforme al artículo 39— estimó que el pueblo, fuente originaria del poder político, debía decidir en forma directa sobre las modificaciones constitucionales, pero, se equivocó al pensar que la representación nacional habría de inclinarse como inferior frente a la voluntad popular invocada por el Ejecutivo, triunfando así “la ficción representativa, y la superioridad del Legislativo operó de modo inmediato al invocarse como propósito la vuelta al cauce normal de la vigencia de la Constitución”. El maestro explica también que el fracaso del presidente Juárez se debe, entre otras razones, al surgimiento de la figura militar de Porfirio Díaz y, a su alrededor, de otras personalidades ambiciosas y un tanto relegadas por el eje Juárez-Lerdo, pero que también es revelador de la impotencia institucional del Poder Ejecutivo en el sistema de la Constitución de 1857.¹⁸ Zarco, en un editorial de su periódico, nos da otra pista al sentenciar que el gobierno había dado una interpretación demasiado lata al artículo en que se declaraba que el pueblo podía alterar sus instituciones, y apeló a la soberanía popular para ver si las reformas que creía necesarias y urgentes podían introducirse en breve tiempo.¹⁹

A pesar de su fracaso por hacer aprobar el método de consulta referendario, el presidente Juárez, tal como se había comprometido en su alocución del 8 de diciembre, insistió en las mismas reformas mediante la iniciativa del 13 del mismo mes y año, y reiteró la necesidad y urgencia de los cambios en sus intervenciones ante el Congreso. Como resultado de ello, al cabo de tres legislaturas, el Congreso aprobó finalmente una reforma que no atendió a todo lo propuesto, modificación que no fue promulgada sino ya muerto Juárez y bajo la administración del presidente Lerdo.²⁰

IV. Nos podemos preguntar qué explica que no fuera sino siete años después de propuestas las reformas que finalmente se aprobaran y sólo de manera parcial, siendo que, aunque en la Constitución se preveía un procedimiento dificultado de reforma, éste no justificaba tal demora. Un comentarista, en un acucioso estudio del episodio, señala con agudeza que la cuarta legislatura constitucional conoció de la iniciativa, que se ceñía a re-

¹⁸ Martínez Báez, A., “La democracia directa en México: los dos intentos liberales”, *Obras. Obra jurídica diversa, cit.*, nota 15, t. III, pp. 145 y 146.

¹⁹ En *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia, cit.*, nota 1, p. 886.

²⁰ *Cfr.* Martínez Báez, A., “Las más avanzadas reformas vislumbradas por Juárez no fueron aprobadas sino hasta 1917”, *Obras. Ensayos históricos, cit.*, nota 1, t. II, p. 151.

producir las mismas cinco propuestas contenidas en la convocatoria al referéndum de agosto, con lo que se volvía a cometer el error de plantearlas en términos generales, dejando al Congreso en libertad de desarrollarlas como le pareciera mejor. Empero, con ese procedimiento era imposible, añade, conseguir abreviar los trámites, y se dejaba que los enemigos de las reformas o del gobierno tuvieran todas las oportunidades posibles para retardarlos y aun para que la iniciativa fuera desechada. En efecto, minuciosamente se da cuenta de las vicisitudes por las que transcurre el proyecto, de periodo en periodo, de comisión en comisión y de legislatura en legislatura, no sin mediar equívocos, enmiendas y propuestas, ajenas a las contenidas en la iniciativa, hasta que, finalmente, en noviembre de 1874, se aprobó la reforma que restauró al Senado y que, naturalmente, reguló su composición, su elección y los detalles del quórum, atribuciones, las reglas para dirimir el caso de discrepancia entre ambas cámaras, la nueva integración de la Comisión Permanente, etcétera. Asimismo, se reintrodujo el veto suspensivo del presidente, pero, a diferencia de la Constitución de 1824 —que exigía el voto de las dos terceras partes de ambas cámaras para salvarlo— en este caso sólo se exigió una mayoría absoluta. Lo tortuoso de un procedimiento que llevó siete años, sin que se hubieran aprobado cabalmente todas las propuestas, podría mostrar, efectivamente, el error de haber planteado las reformas en términos generales, en lugar haber enviado una iniciativa en que se desarrollaran las ideas, por medio de un estudio integral de la Constitución y de los artículos que debían ser reformados o adicionados, como lo señala el autor invocado.²¹ No obstante, lo que se tiene que resaltar es que hacer aprobar esa reforma tenía obstáculos casi insalvables: la convocatoria al plebiscito para la reforma —tanto por el procedimiento, como por su contenido— había roto la alianza de los liberales para hacer frente a la intervención extranjera y la elite se había dividido entre los que insistían en un Ejecutivo debilitado y los que pugnaban por su fortalecimiento.²²

V. Ahora bien, ¿qué es lo que dio como resultado que no se adoptaran integralmente las reformas propuestas por Juárez en la convocatoria a la consulta directa?

²¹ Cfr. Pizarro Suárez, N., “Reformas a la Constitución de 1857”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Historia constitucional, t. 4, pp. 196-204.

²² Cfr. Luna Argudín, M., *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, cit., nota 15, pp. 132 y 133.

Pese a los empeños de Juárez por hacer aprobar sus reformas propuestas, es claro que se frustró su propósito de mejorar la Constitución, no obstante, la historia no quiso obsequiarle el triunfo a su empecinada voluntad sino hasta casi medio siglo después, al dictarse la Constitución de 1917.

En efecto, al reunirse en Querétaro, otro Congreso Constituyente extraordinario, como trasunto del triunfo del movimiento armado de 1910, algunas de aquellas preteridas reformas iniciadas por Juárez fueron recogidas por los diputados que tenían la encomienda de hacer una nueva Constitución de la de 1857. El maestro Martínez Báez afirma que estas reformas no fueron aprobadas como homenaje póstumo a su verdadero y remoto autor, pues este antecedente histórico fue ignorado por el Constituyente de 1916-1917, sino que para su adopción sirvió eficazmente la experiencia vivida durante la larga dictadura que Juárez previó sería consecuencia natural del defectuoso sistema de la Constitución. “Sin citarse a nuestro héroe, concluye, triunfó en Querétaro su espíritu de legislador insigne”.²³ Revisemos esta historia con más detenimiento.

Como lo señala el constitucionalista Tena Ramírez, tras su triunfo sobre el zapatismo y el villismo, en 1916, al movimiento constitucionalista se le planteó la necesidad de restablecer el orden constitucional y, entonces, se le presentaron varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 1857, lo que obstaculizaría la reforma social ya iniciada; su revisión ajustándose al procedimiento previsto por ella misma, lo que demoraría la reforma; la reunión de un Congreso Constituyente, encargado de reformar la Constitución de 1857 o de expedir una nueva. El primer jefe del Ejército Constitucionalista se decidió por convocar a un Congreso Constituyente, para que en términos jurídicos se constituyera a la Revolución.

Para este efecto, expidió Carranza, en México, el Decreto Reformatorio del Plan de Guadalupe de 14 de septiembre de 1916, distinguiendo, en los considerandos, las reformas sociales —que, como las leyes de reforma, podían ser expedidas y aplicadas inmediatamente— de las de índole política, que podían ser tachadas de inconstitucionales y, para salvar este escollo, se optaba por un Congreso Constituyente, por cuyo conducto expresara la nación su soberana voluntad, fundándose en el artículo 39 constitucional y en el precedente de la propia Constitución de 1857, ex-

²³ Martínez Báez, A., “Las más avanzadas reformas vislumbradas por Juárez no fueron aprobadas sino hasta 1917”, *cit.*, nota 1, p. 151.

pedida por un Constituyente que no se había ajustado al procedimiento de reforma de la Constitución de 1824. A diferencia de su antecedente de 1856-1857, se preveía que este Constituyente no podría ocuparse de otro asunto que del proyecto de la *Constitución reformada*, que presentaría el primer jefe. Este proyecto fue aceptado casi en la totalidad de las innovaciones que respecto a la Constitución proponía en lo concerniente a la organización política. Concluye el maestro Tena afirmando que las ideas de don Emilio Rabasa tuvieron en esos temas particular influjo en el proyecto y en la asamblea.²⁴

En dicho decreto se reitera lo programado en el decreto de 12 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz, de que se harían “las reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República”.²⁵ En este último decreto se señalaba, entre otras cosas, que dentro de las reformas estudiadas había algunas que forzosamente tenían que afectar a la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, pero que de no llevarse a cabo, se correría el riesgo de que la Constitución de 1857, pese a sus bondades, continuara siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía semejante a las que ya había sufrido el país, con la absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo o con un Legislativo convertido en rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración. Concluye este documento afirmando que, con las reformas, no se trataba de fundar un gobierno absoluto; que se respetaría la forma de gobierno establecida; que, tanto nacional como estatalmente, el gobierno seguiría dividido para su ejercicio en tres poderes verdaderamente independientes; en una palabra, que se respetaría escrupulosamente el espíritu liberal de la Constitución, a la que sólo se le quería purgar de los defectos que tenía ya por la contradicción u oscuridad de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que en ella había o por las reformas que, con el propósito de desnaturalizarla, se le hicieron durante las dictaduras pasadas.²⁶

El mensaje del primer jefe ante el Constituyente, fechado en Querétaro el 10. de diciembre de 1916, por el que presenta el proyecto de Cons-

²⁴ Tena Ramírez, Felipe (dir.), *Leyes fundamentales de México. 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, pp. 809-812.

²⁵ “Adiciones al Plan de Guadalupe”, en Remolina R., Felipe (comp.), *El artículo 123 constitucional*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1990. p. C.

²⁶ *Cit.* Martínez Báez, A., “Influencia de don Emilio Rabasa en la Constitución de 1917”, *Obras. Ensayos históricos, cit.*, nota 15, t. II, pp. 174 y 175.

titudin reformada, merece una lectura detenida en los aspectos que nos interesan aquí. Empieza por afirmar que en el proyecto en cuestión estaban contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años y una observación atenta y detenida le sugerían como indispensables para cimentar las instituciones. Rindiendo un homenaje a la Constitución de 1857, sin embargo, le criticaba el aspecto de fórmulas abstractas, de las que no se podía derivar sino poca o ninguna utilidad positiva. Criticaba también el uso de facultades extraordinarias para legislar, lo que reducía las funciones del Poder Legislativo a delegar facultades y a aprobar después lo ejecutado. Y lamentaba asimismo el que el federalismo fuera sólo promesa vana, pues había sido el poder central el que había impuesto siempre su voluntad. Reiteraba su compromiso —expresado en la parte expositiva del decreto del 14 de septiembre de ese año, en el que se habían modificado algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe— de conservar intacto el espíritu liberal y la forma de gobierno en las reformas a la Constitución de 1857, reduciéndose a quitarle lo que la hacía inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos y a limpiarla de reformas no inspiradas más que en la idea de servirse de ella para entronizar la dictadura. En suma, de lo que se trataba era de conservar la Constitución, reformándola para su perfeccionamiento.

Ya en la síntesis que hace de las reformas para su presentación, se refería a la necesidad de señalar a cada departamento —queriendo decir seguramente a cada Poder— una esfera bien definida y la de relacionarlos entre sí, a manera de que no se suscitaran choques o conflictos. Y apuntaba una de las razones del cambio constitucional propuesto: el Poder Legislativo —que por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros— estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Pasaba enseguida a enumerar las propuestas, de las que seleccionaremos sólo las que interesan a este trabajo.

La principal, decía, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras

pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.

Enumera, después, sus razones para rechazar, como parte de las propuestas, la forma parlamentaria de gobierno, pese su recomendación como solución contra la dictadura y contra la anarquía. Abogaba por gobiernos fuertes en la América española, pero rechazaba el que se les confundiera con gobiernos despóticos: había habido la creencia, dice, de que no se podía conservar el orden sin pasar sobre la ley, pero la dictadura jamás produciría orden. Si es verdad que los constituyentes de 1857 concibieron bien al Poder Ejecutivo —libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley— le habían restado prestigio haciendo mediata su elección y, así, ésta no fue obra de la voluntad del pueblo, sino de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales. Si la elección del presidente fuera directa no quedaría más a merced del Poder Legislativo, el que no podría tampoco invadir fácilmente sus atribuciones. Así, el presidente tendría su sostén en el mismo pueblo, tanto contra las tentativas de las Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. ¿Qué es lo que se pretende, preguntaba, con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete”: el presidente desaparece, quedando como figura decorativa; la fuerza del gobierno la tiene el Parlamento y éste, como órgano deliberante, es de ordinario inepto para la administración, así, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado. Aludía a la herencia monárquica de los países que habían adoptado el sistema parlamentario, pero en México, que se carecía de este antecedente, sería imprudente la experiencia de un gobierno débil, siendo mejor robustecer y consolidar el presidencial, legado por los constituyentes de 1857. Se esgrimía, por último, contra la eventual adopción del sistema parlamentario, el que éste suponía dos o más partidos políticos perfectamente organizados y suficientes hombres en cada uno de ellos para distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Finalmente, proponía cambios en el procedimiento para sustituir al presidente de la República, tanto en sus faltas temporales, como en las absolutas, eliminando la vicepresidencia.²⁷

²⁷ Cfr. “Debate del Congreso Constituyente de 1916-1917. Sesión inaugural celebrada en el teatro Iturbide la tarde del viernes 1o. de diciembre”, *El artículo 123, cit.*, nota 25, pp. 137-143.

De ese proyecto de Constitución presentado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, a la consideración del Congreso Constituyente el 10. de diciembre de 1916, y de la versión final de la Constitución de 1917 revisemos ahora solamente aquellas modificaciones que se refieren a las olvidadas reformas propuestas por Juárez desde 1867.

Se refrendó lo ya modificado en 1874, depositándose el Poder Legislativo en un Congreso general, dividido en una Cámara de Diputados y una de Senadores. Salvo algunas diferencias —como las relativas a la edad requerida para ser senador; su forma de elección, indirecta en un caso y directa en otro; sanciones para las ausencias de los legisladores; una mayor precisión en las tareas del Congreso y la distinción entre las facultades del Congreso frente a las de la Cámara de diputados y a las del Senado— la reforma de 1874 se preservó en el proyecto de Constitución y en la versión final de la Constitución de 1917.

Se recogió lo propuesto por Juárez, en el segundo punto de la convocatoria de 1867, relativo al veto suspensivo que el presidente podía hacer valer frente a los proyectos de ley o decreto enviados por el Congreso, siendo superable sólo por la confirmación de los votos de las dos terceras partes de ambas cámaras, modificando así la reforma de 1874, que exigía la confirmación de la mayoría absoluta de aquéllos y regresando al sistema de la Constitución de 1824. Así fue también plasmado en la versión final de la Constitución del 5 de febrero de 1917.

Como se recordará, la Constitución de 1857 preveía que a la apertura de sesiones del Congreso debía asistir el presidente de la Unión y pronunciaría un discurso en que manifestaría el estado que guardaba el país. Se disponía también que, luego que estuvieren abiertas las sesiones del primer periodo, los secretarios del despacho darían cuenta al Congreso de sus respectivos ramos. No obstante, eran las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interno de las Cámaras de 1824 que, en exceso y violación de la Constitución, daban facultades propias de regímenes parlamentarios al Congreso, y estas disposiciones eran las que trataba de derogar la reforma propuesta por Juárez en el punto tercero de la convocatoria de 1867. Pues bien, el proyecto de Constitución presentado por Carranza recogió parcialmente esta idea. Por una parte, se previó que a la apertura de sesiones del Congreso, fueran ordinarias o extraordinarias, asistiría el presidente de la República, quien presentaría un informe por escrito, ya sobre el estado de la administración pública del país, ya para dar las razones de la convocatoria extraordinaria y el asunto o asuntos

que exigían resolución perentoria. Por la otra, se dispuso que, luego que se abriera el periodo de sesiones ordinarias, los secretarios del despacho darían cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos, con lo que se mantuvo la redacción de la Constitución de 1857, pero nos podemos preguntar si con la sola aprobación de un texto constitucional como ese, no quedaban derogadas aquellas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interno de las Cámaras de 1824, ya citado. En la versión final de la Constitución de 1917 se dispuso prácticamente lo mismo en lo tocante al informe por escrito del presidente, salvo en la apertura de las sesiones extraordinarias o de una sola Cámara, pues, sería entonces el presidente de la Comisión Permanente, el que informaría acerca de las razones para la convocatoria. Igualmente pasó con la obligación de los secretarios del despacho de dar cuenta de sus respectivos ramos, pero se añadió la facultad de cualquiera de las cámaras de citarles a informar cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio relativo a su secretaría.

En lo que concierne al severo inconveniente, denunciado por Juárez en el punto cuarto de la convocatoria de 1867, que consistía en que, con facilidad, un grupo poco significativo de diputados pudiera convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, aunque no se tratara de causa que así lo exigiera, para lo que proponía que se restringieran los medios fáciles de convocatoria, y siempre y cuando mediara causa grave o urgente de interés nacional, la mencionada propuesta fue recogida en el proyecto de Constitución de Carranza de la siguiente forma excluyente y favorecedora del Ejecutivo: sería únicamente el presidente el que convocaría para ese objeto al Congreso y éste no podría ocuparse de otro asunto más que del expresado en la convocatoria respectiva; asimismo, el presidente podría convocar a una sola Cámara cuando se tratara de un asunto exclusivo de ella. En su versión final la Constitución de 1917 temperó al proyecto de Carranza, al disponer que la Comisión Permanente podría por sí o a propuesta del Ejecutivo convocar al Congreso o a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, debiendo la convocatoria señalar el objeto u objetos de las sesiones.

La quinta modificación constitucional propuesta por Juárez en la convocatoria de 1867 se refería al procedimiento de sustitución provisional en caso de faltar, tanto el presidente de la República, como el presidente de la Suprema Corte de Justicia que, eventualmente, debía substituir a

aquél, refiriéndose a los graves inconvenientes que podrían surgir de no estar designado de antemano el responsable y señalándose la ventaja de que la propia Constitución lo hiciera. El mensaje ante el Congreso con el que presentó Carranza el proyecto de Constitución aludió a este tema, al evocar la funesta historia de la vicepresidencia y al señalar que su gobierno ya había procedido previamente a reformar la Constitución, suprimiendo esta figura y estableciendo un nuevo sistema de substitución, mismo que no tendría los inconvenientes de otros sistemas ya ensayados, pues, el responsable escogido tendría un origen popular, al serlo por el Congreso. El proyecto de Constitución, en efecto, preveía un procedimiento en el que el Congreso designaría al substituto, distinguiéndose si aquél estaba reunido —en cuyo caso haría la designación por mayoría absoluta de votos, debiendo concurrir, al menos, las dos terceras partes del total de miembros— o si estaba en receso —en cuyo caso la Comisión Permanente haría la designación de un interino, que duraría en ejercicio del cargo hasta que, reunido el Congreso, hiciera la elección correspondiente—. En su versión final, la Constitución de 1917 acogió una solución compleja que contempla cuatro casos de diferente solución, según que esté o no reunido el Congreso y según la falta se produzca durante los dos primeros años del periodo respectivo o si ocurriese durante los cuatro últimos.

VI. A guisa de conclusión, me gustaría abordar un último tema relacionado con la posible influencia ejercida sobre la Constitución de 1917 por “la convocatoria a elecciones y plebiscito sobre reformas constitucionales” y “la circular del ministro de Gobernación que explica el objeto del plebiscito”, ambas emitidas por el gobierno de Juárez y tantas veces citadas en este trabajo, puesto que pudiera parecer una contradicción que, por una parte, se vea como fuente de inspiración de esa Constitución, en materia del diseño de las instituciones políticas, a estos importantes documentos y, por la otra, se le dé este carácter a las enseñanzas de don Emilio Rabasa.²⁸

²⁸ Véase Martínez Báez, A., “Influencia de don Emilio Rabasa en la Constitución de 1917”, *cit.*, nota 15. En esta obra se citan como suscriptores de la tesis de la influencia de Rabasa, entre otros, a los constitucionalistas Manuel Herrera y Lasso; F. Jorge Gaxiola y al propio Martínez Báez, quien lo hace sin rodeos. En otra obra, así lo señala también el eminente constitucionalista Tena Ramírez. *Cfr. Leyes fundamentales de México. 1808-1957, cit.*, nota 24, en el sentido de apoyar la tesis de la influencia de los documentos multicitados. Véase Martínez Báez, A., “Las más avanzadas reformas vislumbradas

Veamos con detenimiento esta aparente o real diferencia en la doctrina, aclarando desde ahora que lejos está en la intención de este trabajo regatear el menor mérito a la que considero una de las obras cimeras de la ciencia política mexicana, salida ésta de la pluma de Rabasa. Trataremos, entonces, de comparar lo más esencial de las ideas acerca del diseño de los Poderes de la convocatoria y de la circular de Juárez, con las extraídas de los documentos de Carranza, para ser contrastadas con las de la obra de Rabasa.

La intención de la reforma propuesta en 1867 por Juárez era la de reorganizar los poderes, a fin de reforzar al Ejecutivo, pues el Legislativo era todo y el Ejecutivo carecía de autoridad propia frente a aquél. Con objeto de llevar a cabo la reforma social, la Constitución de 1857 había reforzado de tal forma al Legislativo que había establecido una “Convención”, de tal suerte que éste era todo y ante él el Ejecutivo carecía de todo poder. Ya se había acudido también a la dictadura, pero el despotismo había producido desengaños. Juárez pensaba igualmente que la dictadura era consecuencia del defectuoso sistema de la Constitución de 1857. Al referirse a las propuestas en particular, se justificaban así: al crear una segunda Cámara, se esperaba que la experiencia y práctica en los negocios de los miembros de una moderaran los impulsos excesivos de acción en la otra. Restablecer el veto suspensivo como facultad presidencial era esencial para la buena formación de las leyes, por el conocimiento de datos y hechos ignorados por el Legislativo. Al establecer la comunicación por escrito entre el Legislativo y el Ejecutivo se volvía a las reglas y a la práctica del sistema presidencial y se desterraban las prácticas parlamentarias y, más aún, las convencionales, amén de que se devolvía al presidente la facultad irrestricta de cesar a uno o a todos sus colaboradores, facultad que Juárez reivindicaba, al rechazar las pretensiones de despojarlo de ella. Impedir periodos de sesiones largos del Legislativo en épocas normales, siendo conveniente establecer reglas para convocar a sesiones extraordinarias, sólo si existían exigencias graves y urgentes de interés pú-

por Juárez no fueron aprobadas sino hasta 1917”, *cit.*, nota 15. Cosío Villegas opina que Rabasa no fue, ni pudo haber sido el arquitecto, el inspirador o el creador de la Constitución de 1917, sino el modesto, aunque eficaz operario que deshace aquí una ligadura y más allá refuerza una conexión y que influyó en algunos aspectos técnico-jurídicos, pero no en los principios políticos. Cosío Villegas, D., *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Sep-Setentas, 1973, pp. 181-184.

blico. Finalmente, evitar el inconveniente de carecer de un responsable del cargo presidencial, ante la eventualidad de la falta de éste.

Carranza, por su parte, pugnaba por reformas políticas que garantizaran la verdadera aplicación de la Constitución de 1857. Serían reformas que afectarían la organización y el funcionamiento de los poderes públicos y que, de no llevarse a cabo, harían que la Constitución se mantuviera inadecuada para la satisfacción de las necesidades y se volviera a correr el peligro de entronizar otra tiranía con la absorción de todas las facultades por el Ejecutivo o con un Legislativo como rémora para la marcha de la administración. Se hacía necesario dotar a cada Poder de una esfera de acción bien definida. La razón del cambio era que el Legislativo, que tiende a intervenir en las funciones de los otros poderes, estaba dotado en la Constitución de facultades que le permitían estorbar la marcha del Ejecutivo. Se trataba asimismo de despojar al Legislativo de la facultad de juzgar al Ejecutivo y demás altos funcionarios, lo que había motivado que las dictaduras procurasen diputados serviles. Rechaza la forma parlamentaria de gobierno con la que se pretendía despojar al presidente de sus facultades gubernamentales: el presidente desaparecería y quedaría como figura decorativa y el que tendría la fuerza sería el Parlamento. Así, sería imprudente la experiencia de un gobierno débil, siendo mejor robustecer al Ejecutivo.

Rabasa, a su vez, sostiene que la Revolución de Ayutla, al acabar con la tiranía de Santa Anna, prometió una Constitución nueva, que garantizara las libertades, el respeto a la ley y a la voluntad general, al tiempo que refrendara la forma republicana, representativa, popular, federal. Advierte una práctica que sentaría precedente: el Plan de Ayutla dio al Congreso las facultades de revisar los actos del Ejecutivo provisional, de ingerencia en la administración, y de responsabilidades en la gestión del Ejecutivo, embarazando con su tutela la acción gubernamental. Pobre de medios y escaso de facultades, produjo un presidente con facultades extraordinarias, pero un Congreso que revisaba y controlaba: la consecuencia fue un Congreso Constituyente que destituía secretarios del despacho y formaba gabinetes. La Constitución recién emitida, señala Rabasa, no estaba prestigiada, pues era atacada por los conservadores, los progresistas se sentían insatisfechos con ella, ya que la veían incompleta por las concesiones que tuvieron que hacer y los moderados la veían con repugnancia. La elección de diputados constituyentes había sido plural, ha-

biéndoseles escogido de entre todas las tendencias. La pluralidad de la Asamblea se trasladó a la Comisión de Constitución y dio al traste con la eficacia en su obra: la concordia produjo discordia y las concesiones incoherencia. En la Asamblea Constituyente, nos dice Rabasa, dominaba la desconfianza al Ejecutivo y la fe ciega en una representación que se pensaba pura, sabia y patriota. Prevalecían las ideas abstractas de filiación francesa. Se concebía al gobierno como el propietario de la acción y de la fuerza que se emplea para el despotismo, por lo que había que extinguir esa fuerza y someter su acción al Poder Legislativo: así se intentó con la eliminación del Senado y la elección popular de los jueces de la Suprema Corte. El Congreso Constituyente no acertó a dar al país la organización política adecuada y la Constitución de 1857 no se cumplió porque, de cumplirse, se hubiera hecho imposible la estabilidad del gobierno y el gobierno, bueno o malo, es condición primera y necesaria para la vida de un pueblo. Entonces, por incompatibilidad entre gobierno y Constitución, la ley superior prevaleció y la Constitución fue subordinada a la necesidad de existir. Los constituyentes de 1857 veían en el Ejecutivo y en Santa Anna el despotismo sin freno y, como no podían debilitarlo, lo llenaron de atribuciones para dirigir los negocios públicos, pero lo sometieron al Congreso, destruyendo toda su fuerza y autoridad. La Constitución de 1857 no sólo restó fuerza al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámite que sólo dependían de su voluntad, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez de actuar. Según Rabasa, Juárez, Lerdo y Díaz coincidieron con Comonfort en la imposibilidad de gobernar con esa Constitución, pero, a diferencia de éste que optó por suspenderla y desconocerla, aquéllos, con circunstancias, estilos y medios diferentes, hicieron uso de la suspensión de garantías y de facultades extraordinarias a fin de lograr la estabilidad en el gobierno. Convencido Juárez de que, con la Constitución, el Ejecutivo estaba a merced del Congreso y de los gobernadores, hizo dos intentos de reformarla, buscando hacer posible la estabilidad de los poderes. Por cierto, debe hacerse notar que Rabasa cita *in extenso* y muy elogiosamente la circular del ministro de Gobernación que acompañó a la convocatoria de 1867, tantas veces aquí evocada, lo que sugiere que la tuvo presente para concebir su obra. Por último, concluye sus reflexiones con estas reveladoras palabras:

Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura. En la organización, el Poder Ejecutivo está desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada; la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo. La acción mal aconsejada de la Suprema Corte podría atar al Ejecutivo, detener sus más necesarios procedimientos, subordinar a propósitos políticos la independencia de los estados, y aun embarazar las facultades del Congreso. Los gobiernos locales pueden y han podido resolver de la suerte de la nación a poco que el gobierno central se complique en dificultades, y tienen el poder, cuando menos, de crearlas muy serias.²⁹

De lo hasta aquí resumido, concluyo que no existe contradicción en la opinión que asigna el mérito de la influencia sobre la organización de los Poderes en la Constitución de 1917 a la brillante obra de Rabasa, publicada en 1912 y aquélla que ve en esa Constitución la inspiración de Juárez, porque ésta no fue directa e inmediata, como aquélla, sino indirecta y mediata, no sólo porque para su adopción hubiera servido la experiencia vivida durante la larga dictadura, que Juárez previó sería consecuencia natural del defectuoso sistema de la Constitución de 1857— como con perspicacia lo sentenció el maestro Martínez Báez —sino porque de la

²⁹ Rabasa, E., *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1956, pp. 3-114. Para una opinión en contrario: Córdova, A., *La Constitución liberal de 1857*, México (mimeo). Córdova opina que Rabasa exagera en la afirmación de que no se podía gobernar con tales controles al Ejecutivo. Cosío Villegas, por su parte, reconoce que la crítica de Rabasa al desequilibrio de los poderes públicos en la Constitución de 1857 es la más grande y la más fundada. Pero que ni Lerdo, ni Rabasa aludieron a una razón aún más importante para restaurar ese equilibrio, consistente en que, a la hora de la reconstrucción del país, se requería de una iniciativa alerta y una acción expedita y ese centro nervioso debió ser el órgano de ejecución y no el de la deliberación. Añade que el Congreso tenía facultades excesivas porque debía afrontar problemas para cuya solución carecía de toda aptitud especial; porque se ocupaba de cosas insignificantes, cuya atención traía consigo el abandono de las fundamentales y las tenía excesivas porque se creía y obraba como superior de un Poder Ejecutivo que no puede ser, en realidad, muy inferior a nadie porque es el único órgano de gobierno que funciona las 24 horas del día, porque tiene en sus manos el dinero y los medios represivos del ejército y la policía. *Cfr.* Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, *cit.*, nota 28, pp. 155-159.

vigorosa defensa que, con su actuación gubernamental, Juárez hizo del sistema presidencial, para desterrar prácticas parlamentarias, así lo indican, y porque de la revisión de “La Constitución y la dictadura”, se desprende el innegable influjo que sobre Rabasa tuvieron los dos importantes documentos, materia de análisis en el presente trabajo y que, como se dijo al inicio de éste, sirvieron de puente tendido entre la Constitución de 1857 y la de 1917, ambas objeto de nuestro homenaje. Así, sin acudir directamente a aquellos documentos y, acaso ignorándolos, el Constituyente de 1917 hizo suyas las reformas propuestas por Juárez en 1867.