

CAPITULO XXVII

...HACIA UN REGIMEN DICTATORIAL

110. Suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias

Desde el momento del triunfo sobre reacción e invasión, comenzaron a palpase las bondades de la nueva Carta constitucional; empezaron a aquilatarse las excelencias del ideario liberal al que había dado cabida. Muy profunda fue la sabiduría del constituyente que la elaboró, al haberse apartado un tanto del régimen presidencialista y haber establecido una verdadera convención legislativa, mediante un sistema unicameral, con un sinnúmero de atribuciones. El Congreso de 1856-1857 siempre vio al poder legislativo como la verdadera representación nacional y, en tanto ello, pugnó constantemente por concederle amplias facultades, a costa de reducir las del Ejecutivo. Sabía que era esa la mejor manera de precaverse contra la dictadura y que, el caso contrario, podría precipitarla. Las anteriores experiencias histórico-políticas por las que había pasado la nación, lo confirmaban; por ello fue, precisamente, que al discutirse el artículo 34 del Proyecto de constitución que prevenía los casos de suspensión de garantías,²⁷⁶ se invocaran estas razones:

(276) "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República de acuerdo con el consejo de ministros y con consentimiento del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, del consejo de gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo".

JORGE SAYEG HELÚ

“... acaso el triste recuerdo de lo pernicioso que habían sido al país las facultades extraordinarias concedidas a los gobernantes —llegó a argumentar Zarco en la sesión del 21 de noviembre de 1856— lo hacían hablar en contra del artículo ... porque no se limitaba (éste) a casos de invasión y de perturbación, sino que hablaba de cualesquiera otros que pongan o puedan poner en peligro a la sociedad, y en estos últimos cabría sin duda cuanto convenga a un partido o a una facción para deshacerse de sus enemigos.

Si bien es garantía que para la suspensión sea preciso el consentimiento del Congreso, es sabido que los gobiernos pueden exagerar los peligros, y que los congresos en momentos de terror, pueden ser sorprendidos y hacer concesiones de que se arrepienten más tarde. Es probable que, conforme a este artículo, no pase un solo período constitucional sin cierto tiempo de dictadura...”

Proféticas, en verdad, habrían de resultar las palabras de Francisco Zarco, pese a las que sostuviera la Comisión para defender el artículo:

“La suspensión de las garantías individuales no importa penas ni castigos —contestaba Mata—; será sólo un medio defensivo para salvar a la sociedad cuando se vea seriamente amenazada.”

El artículo 29 de la Carta del '57, cuyos antecedentes en nuestra historia constitucional, por otra parte, se remontan a Cádiz,²⁷⁷ habría de ser reiteradamente invocado a partir de ahora, en efecto, para fundamentar la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias consiguientes, que los gobiernos de esta cuarta república federal, se vieron obligados a solicitar a consecuencia de ese

“... legado inevitable de las dilatadas guerras de Reforma e Intervención: la presencia de elementos de agitación que tenderían a perturbar la paz;²⁷⁸

(277) Artículo 308 de la Constitución gaditana de 1812.

(278) Ccsio Villegas: *La República Restaurada, vida política*, pág. 472.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

ya que el bandolerismo, los asaltos, los robos y los suicidios proliferaban alarmantemente. A ello debemos agregar, asimismo, la situación que originaba la guerra de castas que se libraba en Yucatán, así como los conflictos que había con las legislaturas de los Estados y la situación anárquica que privaba en éstos.

Hay quienes con un prurito legal exagerado —“jerigonza legalizante”, que ha llegado a decirse—, han querido encontrar en la prórroga de 1865, el obligado precedente de lo que ellos llaman la “nueva manera de gobernar, a base de suspender las garantías e investirse de facultades extraordinarias para legislar”.

Don Benito Juárez, ciertamente, tomó posesión de la Presidencia de la República, a consecuencia de elecciones extraordinarias, el 15 de junio de 1861; como es bien sabido, había asumido la primera magistratura ante la infortunada ²⁷⁹ defección de Comonfort, que daría origen a la guerra de tres años, y su período de gobierno habría de terminar, en consecuencia, y conforme a lo prevenido por el Artículo 80 de la Ley Fundamental, el día último de noviembre de 1865. Y a mayor abundamiento —estiman quienes no vacilan en condenarlo por ello—, el Artículo 82 del propio Código Supremo prescribía en su parte conducente, que:

“...si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviera hecha y publicada ...cesará sin embargo el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia”.

Y con base en ello, ha llegado a tachársele de “usurpador”.

Mas, ¿cómo pudiera pretenderse, siquiera, que ante tales circunstancias, y en los momentos que más peligraba la existencia de la República ²⁸⁰ —al finalizar el año de 1865—, pudieran salvarse las formalidades previstas?; ¿cómo se pretendía ‘cambiar de caballo a

(279) Aunque para México haya resultado, a la postre, muy afortunado, pues no pocos de los principios e instituciones que actualmente dan fisonomía al país, se originaron a consecuencia del golpe de Estado de Comonfort, y de la patriótica actitud que de él hubo de derivar y sostener Juárez, frente a todos los peligros que se le presentaron.

(280) Supra núm. 103.

JORGE SAYEG HELÚ

la mitad del río —que rancheramente dijera alguno de los partidarios de Juárez—, en los momentos en que tanto peligraba la soberanía nacional?; ¿no era, acaso, más conveniente para la salud de la patria esa prórroga que, de su mandato presidencial, realizó Juárez no con otra finalidad, y al tenor del decreto que expidiera con fecha 8 de noviembre de 1865 desde el Paso del Norte?:

“Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

“Que en uso de las amplias facultades que me confirió el Congreso nacional, por los decretos de 11 de diciembre de 1861, y de 3 de mayo y de 27 de mayo de 1863; y

“Considerando:

“Primero.—Que en los artículos 78, 79, 80 y 82 de la Constitución Federal, únicos que tratan del período de las funciones del Presidente de la República y del modo de substituirlo, tan sólo se previó el caso de que, siendo posible verificar nueva elección de Presidente, de hecho no se verificase, sin haberse previsto el caso de una guerra; como la presente en que, mientras el enemigo ocupe gran parte del territorio nacional, es imposible que se verifiquen elecciones generales en los períodos ordinarios.

“Segundo.—Que en estos artículos de la Constitución, para sustituir la falta del Presidente de la República, se dispuso confiar al Presidente de la Corte de Justicia el Poder Ejecutivo, sólo interinamente, en el único caso, que fue previsto, de que se pudiera desde luego proceder a nueva elección.

“Tercero.—Que cuando es imposible hacer la elección por causa de la guerra, el hecho de que el Presidente de la Corte de Justicia entrase a ejercer el Gobierno por un tiempo indefinido, importaría ya prorrogar y extender sus poderes fuera de las prescripciones literales de la Constitución.

“Cuarto.—Que por la ley suprema de la necesidad de conservar el Gobierno, la prórroga en el presente caso de

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

los poderes del Presidente y de su sustituto, es lo más conforme a la Constitución porque, para evitar el peligro de acefalia del Gobierno, se estableció en ella que hubiese dos funcionarios, de los que uno pudiera sustituir la falta del otro y porque, conforme a los votos del pueblo, el Presidente de la República fue elegido primaria y directamente para ejercer el Gobierno, mientras que el Presidente de la Corte fue elegido primaria y directamente para ejercer funciones judiciales, no confiándole el Gobierno sino secundaria e interinamente, en caso de absoluta necesidad.

“Quinto.—Y considerando que, no previsto el presente caso en la Constitución, la facultad de declarar lo más conforme a su espíritu y prescripciones, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo, que por la ley de 11 de diciembre de 1861, confirmada por otros repetidos votos de confianza del Congreso nacional, se delegó al Presidente de la República, para que, sin sujetarse a las reglas ordinarias constitucionales, quedase “facultado omnímodamente para dictar cuantas providencias juzgue conveniente en las actuales circunstancias, sin más restricciones que las de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de Gobierno establecida en la Constitución y los principios y Leyes de Reforma”.

“He tenido a bien decretar lo siguiente:

“Artículo 1.—En el estado presente de guerra, deben prorrogarse y se prorrogarán las funciones del Presidente de la República, por todo el tiempo necesario fuera del período ordinario constitucional, hasta que pueda entregar el Gobierno al nuevo Presidente que sea elegido, tan luego como la condición de la guerra permita que se haga constitucionalmente la elección.

“Artículo 2.—Del mismo modo deben prorrogarse y se prorrogarán los poderes de la persona que tenga el carácter de Presidente de la Corte de Justicia, por todo el tiempo

JORGE SAYEG HELÚ

necesario fuera de su periodo ordinario para que, en el caso de que falte el Presidente de la República, pueda sustituirlo.

“Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.”

Era éste un problema no tanto de naturaleza jurídica constitucional, cuanto de defensa de la nacionalidad, en el que “. . . la causa republicana —como llegara a estimar Justo Sierra— era más alta que una simple cuestión personal”.²⁸¹

Con toda justicia señala así, Nicolás Pizarro Suárez,²⁸² refiriéndose al titular nominal de una Suprema Corte volátil:

“...sólo las pasiones políticas y la ambición humana fueron capaces de precipitar a un noble patriota y muy distinguido militar, Jesús González Ortega, por el despeñadero que significaba el cambio de poder en el momento que más necesaria era la unidad ante el enemigo.”

Mas los mismos nobles ideales que hubieran impulsado al Presidente Juárez para prorrogar su mandato en situaciones difíciles para la patria y cuando, como él mismo dice, “. . . el poder no tiene nada de halagüeño”, habrían de llevarlo a solicitar, conforme al artículo 29 constitucional referido, suspensión de garantías y otorga-

(281) “Estas medidas —dice Rafael de Zayas (Benito Juárez. Su vida. Su obra, pág. 206) refiriéndose a ésta, en especial— fueron sabias y patrióticas y, al mismo tiempo, audaces; las exigía la salud pública, la salvación de la patria, que importaba en aquellos momentos más que la salvación de las fórmulas, que primero es ser y después la manera de ser. Así lo comprendieron los republicanos y sólo tres jefes protestaron contra el primer decreto, alegando que era anticonstitucional y, en consecuencia, nulo. . .

Juárez no era en aquellos momentos un hombre, sino una causa; no era el Presidente, sino la bandera; y la causa y la bandera estaban sobre todo y sobre todos en los instantes en que se resolvía el problema de ser o no ser de nuestra patria. ¿Que fue un golpe de estado? no lo fue. Pero si lo hubiera sido, ¡bendita la hora en que se dio, pues por él tenemos independencia, constitución, honra y gloria!”

(282) “Reformas a la Constitución de 1857” en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*; pág. 466.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

miento de facultades extraordinarias; y tanto la administración que él presidió, cuanto la de Sebastián Lerdo de Tejada que le sucedió, hubieron de gobernar en buena medida, basándose en ellas, dando paso al régimen dictatorial que habría de sucederles; pues se afirma, y no sin razón, que el hecho de gobernar suspendiendo las garantías individuales y solicitando facultades extraordinarias es ya, un tanto, hacerlo dictatorialmente.

Mucho se ha exagerado, empero, el significado de las leyes de suspensión de garantías y facultades extraordinarias durante la etapa histórica que nos ocupa, pues el balance que de ellas se ha hecho, salta a la vista que no fue continua su existencia:

“...en los diez años de la República Restaurada— afirma Cosío Villegas—²⁸³ el país vivió más tiempo dentro del régimen constitucional que fuera de él: durante setenta y un meses no hubo leyes de suspensión de garantías y sólo durante cuarenta y nueve las hubo.”

No es del todo exacto afirmar, sin embargo —como lo hace Cosío, y con él, la gran mayoría de los tratadistas que se han ocupado del problema—, que con estas leyes se haya roto el orden constitucional, pues se decretaron conforme al texto legal supremo y precisamente en previsión de los casos que “puedan poner a la sociedad en gran peligro o conflicto”: motines, sublevaciones, revueltas, etc.

La primera de las nueve leyes que durante esta época fueron dictadas en materia de suspensión de garantías y facultades extraordinarias fue provocada, de esta suerte, por el motín imperialista de Yucatán y su vigencia se extiende del 4 de enero al 28 de abril de 1868. Del 8 de mayo al 31 de diciembre del mismo año de 1868, tuvo lugar una segunda ley a que dieron lugar varias sublevaciones: en el Estado de Sinaloa, en Zacapoaxtla, en Cuautitlán, en Huatuxco. Más sublevaciones: en Zacatecas y en San Luis Potosí, fundamentalmente, traen consigo una tercera ley, del 17 de enero al 17 de

(283) Daniel Cosío Villegas. *Historia Moderna de México*. La República Restaurada. Vida Política. pág. 348.

JORGE SAYEG HELÚ

julio de 1870. Una cuarta, del 2 de diciembre de 1871 al 2 de abril de 1872, tiene lugar a raíz de la revuelta de La Noria; y la propia revuelta habría de provocar una quinta ley que tendría vigencia del 17 de mayo al 27 de julio del mismo año de 1872. Una sexta y una séptima fueron dictadas sucesivamente para hacer frente a la sublevación cristera; y las dos últimas, finalmente, se dieron a consecuencia del alzamiento tuxtepecano.

Cabe pensar, sin embargo, que con estas leyes llegó a desvirtuarse un tanto el sistema cuasi-parlamentario que establecía el Código del '57, ya que a través de ellas el Ejecutivo se elevaba sobre la jerarquía del Legislativo: lo que no constituyó —nunca— la intención del constituyente; mas es preciso concluir, empero, considerando que fueron necesarias para una eficaz marcha del país en aquellos momentos de crisis tan aguda, sin que pueda dejar de considerarse el hecho de que haya preparado el advenimiento de la dictadura.

111. Restablecimiento del Senado

No ha dejado de señalarse, empero, que la relativa facilidad con la que el Congreso llegara a autorizar estas suspensiones de garantías y concesiones de facultades extraordinarias al Ejecutivo, se debieron, en no escasa medida, al carácter unicameral de aquél; y llegaría a estimarse, en consecuencia, que era necesario integrar dicho cuerpo, nuevamente, con las dos cámaras tradicionales: Diputados y Senadores, ya que era demasiada la fuerza que, en deliberado desequilibrio de poderes,²⁸⁴ se había conferido a dicha asamblea única, dotándola de facultades que sobrepasaban la naturaleza de la función legislativa y que técnicamente no eran sino de carácter ejecutivo:

“expedía patentes, revisaba títulos académicos, otorgaba equivalencias de estudios, disponía pensiones, aprobaba tarifas y perdía horas valiosas dedicado a problemas típi-

(284) Recuérdese al efecto, que la Carta de 1857 nació, en buena medida, como reacción a la tiranía de Santa Anna.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

camemente administrativos, con el consiguiente retraso en las resoluciones”.

Y sobre los argumentos que se esgrimieron otrora en el seno de la asamblea constituyente de 1856-1857, y que llevaron a la supresión del Senado atendiendo, fundamentalmente, a razones de orden histórico, hubo de revivirse ahora la opinión de don Isidoro Olvera, diputado, también, del propio Congreso Constituyente, que con tanta vehemencia llegara a defender la institución.

Olvera, en efecto, llegó a considerar que el hecho de juzgar al Senado como un cuerpo privilegiado y aristócrata, como con tanto celo democrático se sostuviera ante la referida asamblea, no era tanto vicio de ese propio Cuerpo Colegiado, cuanto de la manera en que se establecía entre nosotros:

“¿Qué ha sido el senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días...? —llegó a referir el Dictamen con el que la comisión de constitución acompañara el Proyecto de la misma—. ²⁸⁵ No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos con el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de la una a la otra cámara

(285) Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857, págs. 321 y ss.

JORGE SAYEG HELÚ

los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos”;

ya que

“...no la institución sino su forma y sus bases han sido la principal causa de no haber, en México, llenado completamente sus importantes objetos”.

Olvera, estimaba, asimismo, que integrándose con dos cámaras el poder legislativo, la una frenaría a la otra, evitándose, así, un tanto el abuso del poder:

“...Si la totalidad del poder legislativo es confiada a una sola asamblea, no se podrá poner ningún freno al ejercicio de este poder... .

...las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales, siendo constante que, a proporción que uno es imprudente y fogoso, el otro se vuelve circunspecto y tranquilo; en fin, por este contrapeso se hace quizá imposible la arbitrariedad... .”;

ya que el senado era una garantía de acierto que evitaría la precipitación en la expedición de las leyes.

No paró allí, sin embargo, la argumentación de Olvera; se refirió además, a la necesidad del senado en consecuencia con el sistema federal que se adoptó; para que todas las entidades federativas tuviesen igual representación; más

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“...en ningún punto se ve mejor el vacío que deja en el proyecto la falta de una segunda cámara —argumentó también— que a la vez de ejercerse por el cuerpo legislativo las funciones de gran jurado; porque, faltando un jurado de acusación de la misma categoría y origen que el de sentencia, carece el acusado de una de las más esenciales garantías. Cuando había una cámara de senadores, ésta hacía las funciones de gran jurado de sentencia y la otra las de jurado de acusación y viceversa. Obteniéndose así que no fuese uno mismo el jurado de acusación y el de sentencia”.

La Carta de 1857, como hemos visto, rechazó al senado; más su incorporación al texto constitucional no se haría esperar mucho tiempo; los argumentos de Olvera se harían valer en los primeros congresos constitucionales y la reaparición de aquél sería una de las reformas políticas más apremiantes que se emprendieran.

Recordemos que ya el fallido intento plebiscitario del 14 de agosto de 1867, consultaba la apelación al pueblo “ad referéndum” para depositar en dos cámaras, el poder legislativo; es decir, para reimplantar el senado; mas al no prosperar la convocatoria que lo proponía, quedó a los congresos constitucionales la posibilidad de reformar la Constitución conforme al artículo 127 de la misma.

“La convicción que ha tenido y tiene el Gobierno de que son necesarias y urgentes (las reformas constitucionales que proponía el susodicho plebiscito) —llegó a afirmarse ante el fracaso de éste, en el discurso que pronunciara el presidente de la república: Benito Juárez, el 8 de diciembre de 1867 en que tenía lugar la apertura del Congreso de la Unión—, le hace preferir que se prescinda de la cuestión de forma, esperando que de otro modo se pueda llegar más pronto a resolverlas. Por esto, en lugar de pedir que se haga el escrutinio, el gobierno someterá los puntos propuestos de reforma a la sabiduría del congreso, para que pueda determinar acerca de ellos, conforme a las reglas establecidas en la Constitución. Con este fin, se presentará luego la iniciativa correspondiente”.

JORGE SAYEG HELÚ

Y sería, así, exactamente cuatro meses después de que fuera expedida la convocatoria: el 14 de diciembre de ese mismo año, cuando se presentara, en efecto, la iniciativa presidencial correspondiente, que no hizo sino proponer para ello, los mismos cinco temas de dicha convocatoria. Y ya no tuvieron que batallar mucho las comisiones de puntos constitucionales que se abocaron a la reforma de referencia; desde un principio la primera de ellas manifestó estar “convencida de que las razones expuestas (en el congreso constituyente de 1856-1857) por los diputados Olvera, Zarco y Prieto en favor del establecimiento del senado, son más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución...”. De esta suerte, no tardó en resolverse en ese sentido, la primera de las reformas propuestas; no fue, sin embargo, sino hasta la sesión del 26 de abril de 1870, cuando fue votada dicha reforma por más de los dos tercios de los miembros del Congreso, en los términos del artículo 127; y turnada a las legislaturas de los estados, no sería sino hasta el 6 de noviembre de 1874 que fuera aprobada y publicada con fecha 13 del mismo mes y año.

La reforma constitucional que nos ocupa depositaba, pues, el poder legislativo, en un Congreso general que se dividiría en dos cámaras: la de diputados y la de senadores; los que serían nombrados en proporción de dos por cada estado; aunque fue discutida y rechazada, sin embargo, una propuesta en la que se consultaba la designación de tres senadores por cada estado. A aquéllos habría de extenderse, por supuesto, el derecho de iniciativa de las leyes; y llegó a incorporarse, corolariamente, el principio que, para la función jurisdiccional del Congreso, estriba en diferenciar el jurado de acusación del jurado de sentencia, señalándose que sería la Cámara de Diputados la que actuara como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

112. El veto presidencial

De manera similar a la que se proponía para hacer reaparecer al Senado, la citada convocatoria del 14 de agosto de 1867 pedía, en el segundo de los puntos que pretendía someter al plebiscito popular:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Que el presidente de la república tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el poder legislativo”.

Y es que la misma pasión democrática que llevó al Congreso Constituyente de 1856-1857 a la supresión del Senado, le haría, asimismo, rechazar cualesquier principio que pudiese poner cortapisa alguna al Legislativo, al que la propia asamblea constituyente llegó a considerar siempre como “la verdadera representación nacional”; a mayor abundamiento, tratándose de una facultad que, como el veto del Ejecutivo, significa una manera de oponerse a la actuación del poder legislativo; pues el derecho de veto no sería, en efecto, sino la oposición que pudiera presentar el Ejecutivo a las leyes emprendidas por el Legislativo.

Un muy débil principio, en este sentido, fue el que hubo llegado a consignar apenas, en consecuencia, el Proyecto de Constitución correspondiente en su artículo 66:

“Las iniciativas o proyectos que se presenten al Congreso de la Unión deben, para ser leyes, tener los requisitos siguientes: 1º—Dictamen de la comisión respectiva, 2º—Tres discusiones que tendrán lugar, la primera cuando determine el presidente del Congreso en los términos que disponga el reglamento, la segunda diez días después de concluida la primera, y la tercera en el tiempo que designe la fracción cuarta de este artículo, 3º—Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en votación nominal cuando la opinión del Ejecutivo fuere favorable al proyecto, y de dos tercios cuando dicha opinión fuere contraria, 4º—Concluido el segundo debate se pasará inmediatamente al Ejecutivo el proyecto de ley para que, en el término de ocho días, exprese por escrito su opinión acerca de él. La tercera discusión tendrá lugar luego que el Ejecutivo haya devuelto el proyecto de ley y con presencia de la opinión que sobre él haya emitido”.

JORGE SAYEG HELÚ

Tan profundo era el celo democrático que animó la actuación del Congreso Constituyente de 1856-1857, que aún el requisito de necesitar ser aprobado un proyecto de ley sobre el que el Ejecutivo hubiere emitido una opinión en contrario, por las dos terceras partes de los diputados, había llegado a ser objeto de enconados debates:

“...basta la simple mayoría —llegó a opinar León Guzmán—²⁸⁶ y que nunca deben exigirse los dos tercios, porque la expedición de las leyes es atribución del Congreso y en ella la influencia del gobierno no debe ser tan decisiva que nulifique a la mayoría de la asamblea”.

La cuestión del veto llegó a relacionarse muy estrechamente a la del Senado; varios diputados constituyentes consideraron que el procedimiento tan complejo que sobre la formación de las leyes prevenía el proyecto, no se derivaba sino de la supresión misma del Senado. A este respecto, recriminaba el propio Isidoro Olvera que con tanto fervor abogara por la existencia del bicammarismo:

“...la comisión no ha podido encontrar el medio de llenar el hueco que en el orden constitucional ha dejado la supresión del senado”.²⁸⁷

De esta manera, habría de presentarse un nuevo proyecto simplificando un tanto, todavía, el procedimiento aludido; no requiriéndose ya en éste, aun en el caso de que la opinión del Ejecutivo fuere adversa, sino la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes. Y aunque no faltó quien llegó a temer las consecuencias del despotismo legislativo a que el sistema propuesto habría de dar lugar; de que “la falta de veto puede conducir a la anarquía y al despotismo”; y de que “la experiencia histórica está en favor del veto”, pues...

“Quitar todo veto —afirmaba sobre este particular el diputado Villalobos en la sesión del 22 de noviembre de

(286) Sesión del 14 de octubre de 1856, pág. 946 de la *Historia...* de F. Zarco.

(287) Francisco Zarco. *Historia...*; pág. 946.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

1856— es poner rémoras a la acción del Ejecutivo, que debe ser expedita... y es, en fin, no dejar a los pueblos más recursos que la insurrección contra la asamblea que abuse de su poder, si no hay medios legales para contenerla en sus desmanes”,

privaría la opinión de que la intervención del Ejecutivo debe ser de carácter informativo simplemente, pues “no hay razón para suponer —concluía Ignacio Ramírez en la misma sesión— que el Ejecutivo sepa más que el Congreso”.

Y así proponía el sistema que sería, finalmente —con alguna ligera variante—, el aprobado; “. . . el más adecuado a las tareas democráticas; una sola discusión y el voto de las mayorías”.

La Constitución de 1857 habría de consignar en su artículo 70, de esta suerte, un muy débil principio que, sobre la materia que nos ocupa, se traducía, apenas en una simple opinión del Ejecutivo antes de que una ley fuera definitivamente aprobada. Se rechazó, de manera absoluta, hasta la más mínima posibilidad de que el Ejecutivo pudiera oponerse a la actuación del Legislativo; pues se podía, aún, prescindir de la opinión de aquél —decía el artículo 71— en caso de urgencia notoria.

Y ante el fallido intento plebiscitario del 14 de agosto de 1867, se dejaría a los futuros congresos constitucionales, de igual manera que para el restablecimiento del senado, la posibilidad de establecer la facultad del veto al Presidente de la República, para prevenir, un tanto, la precipitación del poder legislativo en la elaboración de las leyes que deberían regir al país, y toda vez que se juzgaba de apremiante necesidad para establecer la debida jerarquía entre ambos poderes.

Y presentada la iniciativa correspondiente desde el 14 de diciembre de 1867, no sería aprobada —al igual que la que consultaba la reaparición del Senado—, sino hasta el 6 de noviembre de 1874, estableciéndose ya la obligatoriedad de consultar al Ejecutivo en todos los casos de formación de leyes. Mas este fortalecimiento del Ejecutivo, desvirtuando un tanto la intención del Congreso Constituyente de 1856-1857, al reimplantar el bicammarismo y al concederle la fa-

JORGE SAYEG HELÚ

cultad de veto, habría de ir preparando, obviamente, el nacimiento de una dictadura, que se nos antoja un tanto indefectible.

Poco más de un año antes: el 25 de septiembre de 1873, por otra parte, habían sido elevados al rango de constitucionales los principios fundamentales de la Reforma Mexicana; es decir, las Leyes de Reforma, que habían sido expedidas por el Ejecutivo en épocas “que pueden llamarse revolucionarias”; habían tenido hasta entonces simple carácter secundario; era menester incorporarlas al Texto fundamental y completar, así, la Carta de 1857, que de una Ley moderada en principio, pasó a ser, con ellas, una Constitución radical.

Mas si en los anteriores casos señalados: tanto para reimplantar a la cámara de Senadores, cuanto para establecer el veto presidencial, se pretendió hacerlo desde el mismo año de 1867, apenas restaurada la república triunfante, y no logró llevarse a cabo sino hasta 1874, no sería sino hasta cerca de cuatro años después, en marzo de 1871, cuando el propio presidente Juárez hubo de recomendar a la atención del congreso:

“...que las leyes de reforma se eleven al rango de leyes fundamentales de la nación, para dar de este modo estabilidad a los grandes principios que el pueblo ha conquistado y alejar así la posibilidad de que una ley secundaria venga a falsear en parte o a nulificar por completo los efectos saludables de la Reforma”.

Y desde esa misma fecha, el quinto congreso constitucional habría de recoger dicha recomendación abocándose, desde luego, a la tarea correspondiente; señalándose, así, que:

“...las comisiones de puntos constitucionales presentarán dictamen consultando las leyes de Reforma que deben ser elevadas a la categoría de leyes fundamentales de la República”.

Cabría, sin embargo —como ya ha quedado dicho—, al presidente Sebastián Lerdo de Tejada, el 25 de septiembre de 1873— ante la fatalidad que durante ese lapso habría de dar cuenta de la vida material de Benito Juárez— la satisfacción inmensa de dar a dichas leyes constitu-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

cional jerarquía,²⁸⁸ y como Adiciones y Reformas a la Constitución; a manera de 'Enmiendas' a la misma, aparecieron en dicha fecha, los cinco artículos que contenían los principios fundamentales de la reforma mexicana,²⁸⁹ aunque —como afirma Pizarro Suárez en el estudio que sobre este particular tiene publicado.²⁹⁰

“Bastante difícil (fue) el encargo hecho a la comisión de puntos constitucionales para extraer de las Leyes de Reforma sus principios y consignarlos en unos cuantos artículos”.

Y no deja de ser significativo el hecho que hace resaltar el mismo Pizarro Suárez, de que en el caso concreto que nos ocupa, se haya seguido un sistema emparentado con las “Enmiendas” yanquis para reformar el texto fundamental; es decir, a manera de “Adiciones” a la Ley fundamental se establecen cinco artículos que se incorporan a la Constitución, sin que se reforme propiamente el texto correspondiente:

(288) De señalada significación es hacer notar, al respecto, que las reformas constitucionales que convirtieron en fundamentales las leyes secundarias, sólo requirieron dos años para quedar definitivamente aprobadas, mientras que las que hemos someramente señalado sobre la organización y facultades de los poderes, se llevaron el doble de tiempo. Y es que estas últimas implicaban, un tanto, una alteración al espíritu mismo de la Carta Magna, que llegó a establecer una verdadera supremacía congresional. Dar carácter constitucional a las leyes de Reforma no entrañaba, en cambio, sino la confirmación de la propia esencia de dicho Código Fundamental.

(289) Son adiciones y reformas a la misma Constitución:

Art. 1º El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna.

Art. 2º El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Art. 3º Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

Art. 4º La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, se sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

Art. 5º Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La Ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

(290) Pizarro Suárez, Nicolás. *Reformas a la Constitución de 1857 en Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo II, pág. 452.

JORGE SAYEG HELÚ

“Hemos de insistir en que la forma que se adoptó por el sexto y séptimo Congresos para elevar los principios de Reforma a la categoría suprema es extraña a nuestra tradición jurídica constitucional. En efecto, no se siguió el camino que es el lógico y natural de modificar a la Constitución, reformando sus preceptos o agregándole otros”.

113. La reelección del presidente de la república

El presidente Juárez murió el 18 de julio de 1872, en ejercicio de su mandato, pues en 1871 había resultado nuevamente electo para desempeñar la primera magistratura de la Nación, pese a Porfirio Díaz que habría de apelar de nuevo, en la hacienda de La Noria, a la abominable manía —que se creía ya superada— de recurrir a las armas para tratar de dirimir conflictos internos.

Fue la revuelta de La Noria en efecto, el expediente utilizado por el Gral. Díaz para hacer valer su inconformidad ante la elección que acababa de efectuarse al amparo —¡oh ironía!— de la frase con la que rubricaba su famoso plan:

“Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución”.

El artículo 78 de la Constitución de 1857 decía solamente al respecto:

“El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo cuatro años”;

y al no referirse expresamente a la no reelección, dejaba abierta la puerta a la posibilidad de una reelección indefinida, toda vez que —y aquí salta a la vista nuevamente ese profundo celo democrático que animó las actuaciones todas del Congreso Constituyente de 1856-1857— no se podían poner trabas de ninguna especie, a la ilimitada soberanía del pueblo; y la posibilidad de que algún gobernante contara con el consenso popular para ocupar de nuevo la primera magistratura que ya había desempeñado, no representaba sino una barrera que podía oponerse a dicho principio, pues ¿por qué?, o con qué fun-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

damento iba a prohibirse a la soberanía popular, postular de nuevo a un presidente que hubiera desempeñado su puesto con eficiencia y lealtad?

La posibilidad de reforma para impedir o limitar la reelección del presidente de la república fue propuesta en diversas ocasiones, sin embargo, desde los primeros congresos constitucionales, ya que varios diputados llegaron a afirmar que la mención, que hacía el propio artículo 78 constitucional citado, del tiempo de duración del periodo presidencial,

“...es ilusoria si el presidente de la república puede ser reelecto para el mismo encargo”;

“...en este caso —afirmaban— un considerable número de ciudadanos quedan sin libertad para emitir su voto, porque dependiendo más o menos directamente de aquel funcionario, creen de su deber votar en su favor”.

Y estos eran, ya, ataques directos al presidente Juárez, quien con un amplio respaldo popular había subido a la presidencia en 1867, tras el triunfo republicano que logró con tanto sacrificio; mas el problema se presentaba en 1871, al concluir dicho periodo presidencial. Sebastián Lerdo de Tejada que durante éste había desempeñado el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que no fue por ello —como en no pocas ocasiones ha llegado a afirmarse—, vicepresidente de la república,²⁹¹ presentó oportunamente su renuncia con el deliberado propósito de presentarse como candidato en oposición a quien ejercitaba, aún, la presidencia de la república. Y el tercer candidato era el mismo que, como tal, había sido derrotado en 1867: Porfirio Díaz, brazo militar del propio presidente Juárez en su heroica lucha contra el invasor, y que tanta fama hubiera de cobrar por ello; mas si inconforme se hubo mostrado con el resultado de la elección en aquel entonces, su inconformidad, que ahora no conociera límites, habría de dar lugar a la revuelta y al consiguiente Plan

(291) Erróneamente se ha venido repitiendo, tal vez porque la Constitución de 1857 señalaba en su artículo 79 que el Presidente de la Corte sería el sustituto legal del Presidente de la República, que aquél no venía a ser sino el vicepresidente de la República, siendo que la vicepresidencia había sido suprimida de plano, “...por los funestos resultados que entre nosotros dio”, desde el Acta de Reformas de 1847 (supra número 63).

JORGE SAYEG HELÚ

de La Noria, en el cual habría de tachar de fraudulenta dicha elección, aduciendo, entre otras cosas que:

“La reelección indefinida, forzosa y violenta, del Ejecutivo Federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales. . .

La reelección indefinida es un mal de menos trascendencias por la perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del poder, que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses que son las consecuencias necesarias de la inmutabilidad de los empleados de la administración pública.

Pero los sectarios de la reelección indefinida prefieren sus aprovechamientos personales a la Constitución, a los principios y a la república misma. Ellos convirtieron esa suprema apelación al pueblo en una farsa inmoral, corruptora, con mengua de la majestad nacional que se atreven a invocar”.

Esta revuelta no fue, después de todo, sino sencillamente eso: una revuelta que sería, al fin y al cabo, sofocada por el gobierno, pese a la fatua ostentación de los hermanos Díaz, cuando anunciaban que tomarían el poder, si no por la vía democrática, a viva fuerza.

De poco sirvió, al efecto, el decreto que el Gral. Félix Díaz, hermano de Porfirio, a la sazón gobernador de Oaxaca, llegara a expedir tachando de fraudulenta la elección y pretendiendo hacer reasumir su soberanía a dicha entidad federativa. La revuelta de La Noria estaría destinada al fracaso militar; y aunque un tanto empañada a raíz de la convocatoria del 14 de agosto de 1867, el prestigio de quien había salvado al país: Benito Juárez, era muy grande, aún, para dejar de ser elevado, nuevamente, a la primera magistratura del país. Porfirio Díaz habrá de seguir insistiendo, no obstante, en el principio de “no reelección”, aunque irónicamente hubiere de resultar, a la postre, el hombre más reelecto en la historia de México. Con la muerte de Juárez, empero, se le escapó el pretexto buscado para, basándose en la “no reelección”, acudir de nueva cuenta al abominable expediente de derrocar al gobierno establecido.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Sebastián Lerdo de Tejada, a la sazón Presidente de la Suprema Corte, se convertía, ante esas circunstancias, por ministerio de ley, en presidente de la república.

La austera administración de Lerdo de Tejada habría de caracterizarse por su estricto apego a la ley; durante ella sería que comenzarían a recogerse los primeros frutos de la obra juarista al inaugurarse el ferrocarril de México a Veracruz, y se elevaran a constitucionales los principios fundamentales de la Reforma mexicana, cuyo objeto principal no fue otro que el de instaurar la sociedad civil. Y en este proceso de secularización de la sociedad mexicana, el papel que correspondió desempeñar a Don Sebastián Lerdo de Tejada, ya en su calidad de primer mandatario de la República, habría de ser decisivo para el necesario complemento de la obra juarista.

No podía ser de otra forma; al lado de Juárez, don Sebastián Lerdo de Tejada —y antes de él, su hermano Miguel—, había sido el constructor de la nueva sociedad laica que irrumpía a la vida del país.

Hijo de español y criolla —pues en aquel entonces no era exigencia constitucional, como ahora, el requisito de ser hijo de mexicanos por nacimiento para el desempeño de la titularidad del Ejecutivo—,²⁹² Sebastián Lerdo de Tejada hubo de dejar el interinato para pasar a ser presidente constitucional, cargo del que tomaría posesión el 1º de diciembre de 1872, después de haber triunfado, “por una abrumadora mayoría”, en las elecciones correspondientes; toda vez que, como afirma Cosío Villegas:²⁹³

“Su ascensión, tersamente legal, a la presidencia interina; la cosecha, venturosa y pronta de su lucha de amnistía; la decisión inmediata y clara, con que se llamó a elec-

(292) En tanto cristalización jurídica de un movimiento marcadamente nacionalista cual fue la Revolución Mexicana, no sólo se ordenó ya en nuestra vigente Carta Magna que quien pretenda ocupar el más importante de todos los cargos públicos sea ciudadano mexicano de nacimiento, sino que se hizo extensiva dicha exigencia —y tal vez como único caso de excepción— a los padres del aspirante a la primera magistratura; pues sería justamente presumible, de no ser así, que las miras de éste pudieran extenderse a las tierras de sus antepasados; de aquí el máximo arraigo nacional que se le exige.

(293) Daniel Cosío Villegas. *Historia Moderna de México*, La República Restaurada, Vida Política, pág. 767.

JORGE SAYEG HELÚ

ciones, realzaron con fuerza el prestigio de Lerdo como candidato a la presidencia constitucional; en cambio, amenguaron mucho el de Porfirio Díaz su desastre político y militar en la revuelta noriana . . .”

Mas el fracaso de La Noria no haría sino reavivar el deseo del Gral. Díaz de llegar, “cueste lo que cueste”, a la presidencia de la República. Se sentía con derecho a ocuparla, y ya que legal y democráticamente no había podido alcanzarla, habría de recurrir a la fuerza para lograrla, pues como haría ver más adelante Madero;²⁹⁴ refiriéndose a esta etapa de la trayectoria política de Díaz:

“ . . . una vez lanzado en la funesta pendiente de las revueltas, tenía que vencer definitivamente o morir, pues no era hombre que se contentara con los términos medios”.

Y, así, antes de que terminara el período presidencial de Lerdo de Tejada, y seis meses antes de las elecciones, aún, “cuando Lerdo no había declarado, ni explícita ni implícitamente que buscaría la reelección”, se apresuraría en hacer aparecer, en Tuxtepec, de su natal Oaxaca, un nuevo plan, que aunque fue reformado por él en Palo Blanco el 21 de marzo de 1876, lo suscribe ya, uno de sus muchos incondicionales: Fidencio Hernández. Lo fundaba, al parecer, en una serie de falsedades que, al fin y al cabo, se harían pasar como verdades y le darían, a la postre, el triunfo.

Consideraba entre otras cosas, en el susodicho plan —sin parar mientes en que ello iría a aplicarse a él, cabalmente—,

“ . . . que el sufragio público se ha convertido en una farsa, pues el presidente y sus amigos por todos los medios reprobados, hacen llegar a los puestos públicos a los que llaman sus ‘candidatos oficiales’, rechazando a todo ciudadano independiente; que de este modo y gobernando hasta sin ministros se hace la burla más cruel a la democracia . . .”;

y “ . . . En nombre de la sociedad ultrajada y del pueblo vilipendiado”, proclamaba a la Carta de 1857 y a las Leyes de Reforma que se le

(294) Francisco I. Madero: *La Sucesión Presidencial en 1910*, México, 1967, pág. 107.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

incorporaron, como leyes supremas de la República, a las que habría de agregarse, ya decidida y absolutamente, y no en forma parcial como se expresó en el de La Noria, el principio de “No Reección”. El propósito básico de la revuelta era, en consecuencia, éste; y cuando Lerdo fue reelegido, la lucha hubo de decidirse en el campo de batalla: Tecoac, del que Díaz habría de salir victorioso en noviembre de 1876; asumiendo la tan ansiada primera magistratura, después de un breve interinato de José María Iglesias, a la sazón Presidente de la Corte, y reformando el artículo 78 constitucional para dar cabida al aludido principio.

El susodicho artículo constitucional sería reformado, sin embargo, en varias ocasiones todavía, en las que jugándose prácticamente con el principio de la “No Reección”, se le iría haciendo tan elástico como fuera necesario, para dar satisfacción a los propósitos dictatoriales de quien, de esta manera, había escalado la silla presidencial.