

Capítulo I

Antecedentes parlamentaristas en el siglo XIX

El *parlamentarismo* insurgente

El presidencialismo actual tiene sus orígenes en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 y en la exposición de motivos que presentó don Venustiano Carranza el primero de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente, y que podemos considerar como una respuesta al proyecto convencionista presentado por los zapatistas en la sesión de la Soberana Convención Revolucionaria en Aguascalientes el 13 de enero de 1915 para instaurar el parlamentarismo en nuestro país. El debate que entonces se dio sobre ambas formas de gobierno concluyó con el triunfo definitivo del régimen presidencialista sobre el parlamentarista, entendido éste como el régimen donde el parlamento forma el gobierno u otorga a éste la autoridad.

Antes de entrar al análisis del debate sobre el parlamentarismo en el período revolucionario, no está por demás subrayar que las ideas parlamentaristas en nuestro país no surgieron durante la revolución, sino que se remontan a los inicios del período independiente, con los primeros programas que instituían el Congreso como centro del poder político. En la historia parlamentaria mexicana hubo dos momentos significativos en los que se intentó establecer mecanismos de ese sistema de gobierno alternativo frente al presidencialista, que no lograron fructificar significativamente en los ordenamientos constitucionales y que, finalmente, fueron rechazados en el Congreso Constituyente de 1917 a instancias de Carranza.

Estos dos momentos se presentan en los movimientos revolucionarios de 1810 y 1910, aunque tienen poca duración por el

descontrol político y social y por la consolidación del sistema presidencialista. En el primer momento surgen diversos proyectos con postulados parlamentaristas, aunque nunca se utiliza ese término.

En agosto de 1808, el mártir de la independencia de México fray Melchor de Talamantes (Lima, 1765; Veracruz, 1809)¹ redactó el "Proyecto de Plan de Independencia de México", que inicia con las siguientes palabras: "El Congreso Nacional Americano debe ejercer todos los derechos de la soberanía, reduciendo sus operaciones a los puntos siguientes: 1. Nombrar al virrey capitán general del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás...", etcétera. Se trataba de un cambio radical en comparación con el régimen colonial de la Nueva España, pues de hecho el Congreso Nacional Americano sustituía al rey de España. Otros españoles y criollos miembros del Ayuntamiento de la ciudad de México compartían las ideas independentistas contenidas en ese proyecto, que ni siquiera logró difundirse, aunque constituye una manifestación del clima ideológico en esos momentos convulsos de nuestra historia. Por su intervención, Melchor de Talamantes murió cargado de cadenas en el castillo de San Juan de Ulúa.

Las manifestaciones más significativas de organización política con elementos parlamentaristas se encuentran en los proyectos de los jefes insurgentes de la independencia. En el documento "Copia y Plan de Gobierno Americano para Instrucción de los Comandantes de las Divisiones", entregado por Hidalgo a Morelos y expedido por éste el 16 de noviembre de 1810, se lee en el artículo 1º: "Primeramente se gobernará el reino por un Congreso de individuos doctos e instruidos y todos criollos, que sostengan los derechos del señor don Fernando". El gobierno pues, recae en ese Congreso, aunque aristocrático y alejado ciertamente del ideal de Rousseau que deposita en el pueblo el ejercicio de la soberanía, y todavía muy cercano de Talamantes, en cuanto al elemento noble y letrado de la clase dirigente.²

¹ Sobre este personaje extraordinario véase el artículo dedicado a él en *Enciclopedia de México*, vol. 13, págs. 7477-8, con bibliografía. En particular Emilio Romero del Valle, "Fray Melchor de Talamantes, precursor y promártir", en *Historia Mexicana* 41-43 (México), 1961, págs. 28-55 y 443-486.

² El "Plan de Gobierno Americano" se encuentra publicado en *Enciclopedia Parlamentaria de México*; serie III, vol. II, t. 1: *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, págs. 78-80.

Poco después, en el "Manifiesto" publicado en Guadalajara el 15 de diciembre de 1810 en el que se propone la creación del Congreso Nacional, Miguel Hidalgo convocaba a establecer:

...un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte las leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo. Ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres...

De nueva cuenta, en este proyecto el elemento central de la estructura del "reino" es el Congreso, aunque todas estas ideas, ampliamente difundidas, resultaban inaplicables en la situación imperante.³

El licenciado Ignacio López Rayón acogió como propio el anhelo del Padre de la Patria de otorgar al país una organización política. En la comunicación que dirige al virrey Venegas acerca del mandato que recibieron de Hidalgo él y los demás jefes insurrectos para que mantuvieran la rebelión, le anuncia la intención de erigir un congreso o junta nacional, siguiendo los pasos de Aguilar de Talamantes y de Hidalgo. Deseaba el insurgente López Rayón que esta Suprema Junta Nacional Americana se constituyera en órgano de gobierno.⁴ Sobre este órgano, Simón Bolívar escribía el 6 de septiembre de 1815, en la que después se llegó a conocer como Carta de Jamaica: "parece que la Junta Nacional es absoluta en el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y el número de sus miembros muy limitado". Nuevamente el órgano central es una junta, aunque reducida en su número.

El resultado de la "meditación profunda" de López Rayón fueron los Elementos de la Constitución, que representa el primer

³ "Manifiesto que el señor don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de las Armas Americanas y electo por la mayor parte de los pueblos del reino para defender sus derechos y los de sus conciudadanos, hace al pueblo", en *Enciclopedia Parlamentaria de México*; serie III, vol. II, t. 1, págs. 83-85.

⁴ Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, 1976, pág. 22. El autor trata en la primera parte esta rica etapa inicial del constitucionalismo mexicano, donde resalta la labor constitucionalista de Rayón y de fray Vicente de Santa María, además de los ya citados y de Morelos.

proyecto constitucional para el México independiente.⁵ En este proyecto de constitución establecía una forma centralista de Estado, una forma monárquica de gobierno (se reconocía a Fernando VII como rey) y asignaba la titularidad al pueblo, a Fernando VII su residencia, y su ejercicio al Supremo Congreso Nacional Americano. López Rayón concedía mayor importancia al Legislativo frente al Ejecutivo y Judicial (artículo 21: "Aunque los tres poderes, *Legislativo, Ejecutivo y Judicial*, sean propios de la soberanía, el Legislativo lo es inherente [*sic*], que jamás podrá comunicarlo").

A la Suprema Junta siguió el Congreso de Chilpancingo, gracias a la preocupación y a los enormes esfuerzos de José María Morelos y Pavón, quien elaboró el Reglamento del Congreso, en donde se manifestaban ya las grandes aspiraciones que guiarían los trabajos del Constituyente, a partir del 14 de septiembre de 1913. El 22 de octubre de 1914 fue expedido, en Apatzingán, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán.

El artículo 5º establecía de manera categórica: "la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos que prescriba la Constitución"; y entre las atribuciones de ese Supremo Congreso se incluía (artículo 103) la elección de "los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios", etcétera. De este modo, en la primera constitución del México independiente se adoptaba una fórmula de gobierno republicana –aunque este concepto no aparece en el texto–, pues ponía énfasis en la "separación de poderes".

No obstante, el Poder Legislativo unicameral que tomaba el nombre de Supremo Congreso Mexicano, se constituyó en el órgano central del Estado, cuyos miembros debían ser electos por votación popular de manera indirecta. Entre sus amplísimas facultades se incluía la de la elección de los miembros del Ejecutivo, del Judicial, de los generales de división y de los embajadores

⁵ Ignacio López Rayón, "Elementos de la Constitución" (Zinacantepec, 30 de abril de 1812), en *Enciclopedia Parlamentaria de México*; serie III, vol. II, t. 1, págs. 134-138.

plenipotenciarios. En cambio, el Ejecutivo, con el nombre de Supremo Gobierno, era un colegio de tres miembros iguales en autoridad y que se turnaban en la presidencia cada cuatro meses con base en un sorteo en la cámara legislativa. Sus facultades eran muy restringidas, al igual que las de los cinco miembros del Supremo Tribunal de Justicia, como "órgano revisor de las sentencias emanadas de los tribunales inferiores".⁶ Se trataba, según puede apreciarse, de un régimen parlamentarista.⁷

El Congreso nombró a José María Morelos primer jefe del ejército y miembro del Poder Ejecutivo, sometido al Legislativo.

Las consecuencias de ese error —escribió Julio Zárate— no se harían esperar mucho tiempo. Vióse Morelos contrariado en sus planes militares por una autoridad que, hechura de sus manos, se irguió altiva sobre el mismo generalísimo. Casi todos nuestros historiadores atribuyen a estas colisiones y conflictos de autoridad los reve-ses que sufrió el ilustre caudillo desde la derrota de Valladolid hasta su completa ruina en Texmalaca.⁸

De la Torre Villar y García Laguardia sintetizan lapidariamente lo anterior: "el Congreso debió a Morelos la vida y éste debe al Congreso su muerte",⁹ y hablan de los mártires de la independencia, impregnados de grandes y nobles aspiraciones, creadores de nuestras primeras cartas fundamentales, las más

⁶ Cf. María del Carmen Borrego Plá, "La influencia de la Francia revolucionaria en México: el texto constitucional de Apatzingán", en *Panoramas de Nuestra América*, núm. 4, 1993 (México, UNAM), págs. 9-30. Por su parte, Jesús Orozco Henríquez señala la influencia de la Constitución francesa de 1795 en la de Apatzingán, por la instauración de un Ejecutivo pluripersonal y la distinción entre la función gubernamental o política y la función administrativa ("El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pág. 5).

⁷ Cf. Lorenzo Córdova Vianello, "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones", en vv. aa., *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, UNAM, 1994, pág. 32: "El predominio del Legislativo es, así, a todas luces, absoluto".

⁸ Julio Zárate, "La constitución de Apatzingán. Juicio acerca de ella", pasaje citado por Eduardo Castellanos Hernández, *Sistemas electorales de México (Enciclopedia Parlamentaria de México, serie IV, vol. III, t. I)*, pág. 123.

⁹ *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, op. cit., pág. 52.

avanzadas, pero, tal vez por ello mismo, muy inadecuadas en aquellas circunstancias donde, al parecer, era necesaria y apremiante la concentración del poder, contra lo cual, sin embargo, ellos lucharon con ardor y, al lograr sus propósitos, encontraron la muerte.

La Constitución de Apatzingán no llegó a aplicarse. Ese primer intento por dar a México un sustento constitucional fue objeto de una amplia controversia, con abundantes juicios negativos, cuyas teorías Lorenzo Zavala tachó de mezquinas y ridículas.¹⁰ Sin embargo, no podemos considerar que la inoperancia de los proyectos constitucionales se deba sólo a las características intrínsecas de los mismos, sino fundamentalmente a los actores políticos y a las condiciones económicas y sociales del momento. En el caso de la Constitución de Apatzingán el segundo factor influyó de manera definitiva. Ningún proyecto podía operar si no se tenía el dominio militar y el control político. Las deficiencias e inconsistencias pueden encontrarse en todos los textos constitucionales de la nación mexicana, pero el funcionamiento del país no depende propiamente de éstos.

El parlamentarismo en la Constitución de 1857

Luego de los intentos infructuosos por dar al país una Constitución en la que el Congreso tuviera un papel central, hubo un amplio espacio de tiempo en que el Poder Legislativo sobrevivió con facultades mermadas, aunque no desaparecieron las teorías parlamentaristas en los proyectos de gobierno a lo largo del siglo XIX, hasta la irrupción armada de 1910, que constituye el segundo gran momento del debate de las ideas acerca de ese tipo de régimen en nuestro país.

Durante el período de 1824 a 1856, el país se debatía en enormes problemas ocasionados por los conflictos internos y las ambiciones externas. En esa situación de inestabilidad, los intentos por lograr un régimen constitucional cayeron en el fracaso. Los proyectos de gobierno abordaron de manera fundamental

¹⁰ Lorenzo Zavala, *Ensayo histórico de las revoluciones de México*, México, 1845, cap. V, *apud* Borrego Plá, *op. cit.*, pág. 29.

la discusión sobre el sistema centralista o federalista de la Constitución mexicana, mientras que no hubo preocupación sobre la forma de gobierno (monarquía, presidencialismo, parlamentarismo), pues existía un acuerdo tácito sobre la necesidad de contar con un Ejecutivo con amplias facultades, en perjuicio del Poder Legislativo, que no sólo jugó un papel secundario en ese período, sino que no pudo hacer nada ante el desprecio y el maltrato de los gobernantes en turno.

El Congreso fue sólo el instrumento para dar legitimidad al triunfador en turno en los momentos en que era mayor la impotencia de los actores y la crisis llegaba a su clímax, pero era disuelto cuando representaba cierta oposición para la soberbia del Ejecutivo. En 1822 el Congreso se vio precisado a reconocer como Emperador a Agustín de Iturbide, pero éste lo disolvió cuando aquél quiso asumir el alto papel que le correspondía. La debilidad de las instituciones republicanas permitió que Antonio López de Santa Anna ocupara por once ocasiones la silla presidencial y actuara en constante desacato al parlamento mexicano. La experiencia bajo su mando fue traumática y la dictadura que ejerció animó a los liberales a elaborar una Constitución en la que se establecieran bases republicanas sólidas, para poner fin a tantos fracasos y adversidades impidiendo al Ejecutivo gozar de facultades excesivas y dotando al Congreso de los poderes suficientes para estabilizar al país.

En la carta magna de 1857, los constituyentes lograron establecer algunos elementos para evitar el abuso del poder y el despotismo anulando la posibilidad de que una sola persona pudiera concentrar en sí misma las facultades de los tres poderes. Para lograr lo anterior, tuvieron que reformar las instituciones del Estado. Por una parte, otorgaron al Congreso facultades suficientes para controlar la actividad del Ejecutivo y, por otra, establecieron el sistema unicameral.

En relación con las facultades del Congreso, los constituyentes recogieron, en la fracción XI del artículo 72, la relativa a la creación y supresión de empleos públicos de la federación y al aumento o disminución de sus dotaciones, facultad que se otorgó por primera vez en la fracción XXIII del artículo 50 de la Constitución de 1824: El contenido de esa fracción se ha conservado tal cual hasta la actualidad.

Instituyeron como facultad del Congreso la de "ratificar los nombramientos, que haga el Ejecutivo, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional" (artículo 72, fracción XII), aunque quedaba muy lejos del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en donde se establecía la facultad de elegir a los miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y a los generales de división. En la actual Constitución esta facultad corresponde al Senado (artículo 76, fracción II).

El artículo 84 impedía al presidente separarse del lugar de residencia de los poderes federales y del ejercicio de sus funciones, salvo por motivos graves calificados por el Congreso o la Diputación Permanente. Asimismo, correspondía al Congreso establecer el número de secretarios y la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría (artículo 86). Se introdujo, además, la necesidad de la firma de los documentos por parte de los secretarios en sus respectivos ramos, a quienes se les hacía responsables de los asuntos de su competencia, de los cuales debían informar directamente al Congreso de la Unión.

Finalmente, el Congreso podía conocer de delitos oficiales como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. "El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable" (artículo 105), en tanto que al jurado de sentencia le competería aplicar la pena que la ley designe "a mayoría absoluta de votos". Esta disposición no se modificó sustancialmente con la reforma de 1874, pues la facultad de la Suprema Corte se dio al Senado. De esta manera, según Emilio Rabasa, "el Presidente de la república está a merced de una simple mayoría de la Cámara popular que tiene en el juicio de responsabilidad política el medio más eficaz para humillarlo y deponerlo".¹¹ Sin embargo, las consecuencias previstas por Rabasa nunca se cumplieron, ni bajo Juárez ni bajo Díaz.

¹¹ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura / Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1998 [primera edición, 1912], pág. 167.

Estas prescripciones recibieron un soporte firme con la decisión de suprimir el Senado. De esta manera, como señala Arnaldo Córdova, "potenciaron de golpe la fuerza del Legislativo, ya que al constituirlo en una sola Cámara, se le daba la posibilidad de actuar siempre en bloque y uniformemente frente al Ejecutivo".¹²

Los constituyentes de 1857 trataron de fortalecer la representatividad del pueblo, creando un legislativo unicameral con amplias atribuciones, pero sin sustituir el sistema presidencialista. No trataron, en efecto, de instaurar un régimen parlamentarista, aunque existió "la duda curiosísima de si la Constitución de 57 había creado un régimen parlamentario de gobierno".¹³

La mayoría de los constituyentes pudieron quedar satisfechos, en general, con el resultado obtenido. Se trata de una obra consistente y madura, a pesar de que entonces muchos de los que impulsaron las reformas más avanzadas eran jóvenes,¹⁴ quienes a la postre se hicieron célebres. El joven constituyente Francisco Zarco señalaba en el manifiesto que, luego del juramento, pronunció en nombre de todos los diputados:

La gran promesa del Plan de Ayutla está cumplida. Los Estados Unidos Mexicanos vuelven a la vida constitucional. El Congreso ha sancionado la Constitución más democrática que ha tenido la República (...), y no para arrebatarla, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía

La obra estuvo a la altura de aquellos hombres, sobre todo porque consolidó las bases de nuestra vida política y social. Antes de ella se redactó un amplio número de cartas que tuvieron

¹² *La nación y la Constitución / La lucha por la democracia en México*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, pág. 36.

¹³ Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 129.

¹⁴ Entre los constituyentes que sobresalieron podemos considerar a Vicente Riva Palacio (24 años), Dublán (26), Vallarta (26 años), Ignacio Mariscal (27), Francisco Zarco (27), Manuel Romero Rubio (28). Ignacio Ramírez fue uno de los pocos que fueron constituyentes a edad madura (38). Cf. Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998 (primera edición, Editorial Hermes, 1957).

vida corta y no llegaron a aplicarse de manera amplia por el desorden que imperaba en el país,¹⁵ pero también porque no satisfacían las expectativas de la nación. Después de ella, se han presentado reformas que no siempre fueron benéficas para el país.¹⁶ Todavía ahora, las actuales legislaturas se siguen numerando a partir de aquel texto.

Sin embargo, voces desaprobatorias se levantaron desde el inicio mismo de su promulgación hasta que la Constitución reformada de 1917 la sustituyó. Sus críticos fueron formidables: la Iglesia Católica, el Partido Conservador y hombres de la talla de Justo Sierra, Emilio Rabasa y Venustiano Carranza.

El primero y más importante de sus críticos fue Justo Sierra. El insigne educador de América consideraba la Constitución "un bello poema", que, sin embargo, por ser una "obra de ideólogos, no podía tener valor sino en el mundo de las ideas, ninguno en el de los hechos".¹⁷ Sierra es tajante en su apreciación general de aquel texto. Entre otras muchas opiniones llegó a señalar que:

Los constituyentes franceses y los mexicanos quisieron consignar en la ley fundamental, el producto de sus falsas lucubraciones de una escuela pseudofilosófica y obligar al porvenir a cargar con el contrato social como una corona de burlas.¹⁸

¹⁵ Señalaba Rabasa al inicio de *La Constitución y la dictadura*: "En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta [sic] Constitutiva [la de 1822], tres Constituciones [la federal de 1824 y las centralistas de 1836 y 1843] y un Acta de Reformas [que reintroduce el federalismo al restablecer, en 1847, la Constitución de 1824 reformada], y como consecuencia dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas..." (cf. Lorenzo Córdova Vianello, "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones", *op. cit.*, pág. 26).

¹⁶ Entre 1961 y 1911 se publicaron 32 decretos de reforma (0.5 en promedio anual) mediante los cuales se modificaron 46 artículos y se mantuvieron inalterados 42 (cf. Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, México, UNAM, 1995, pág. 131). Un cierto número de reformas tenían el propósito de fortalecer el Ejecutivo y debilitar la institución legislativa, en particular el decreto del 13 de noviembre de 1874 que restablecía el Senado y establecía sus facultades.

¹⁷ Justo Sierra, *Obras completas*, vol. IV, México, UNAM, 1977 (1ª ed. 1948), pág. 180.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 187.

El crítico de la Constitución se refería de manera muy particular a los principios franceses de los derechos del hombre y del ciudadano. Uno de los pasajes de sus escritos periodísticos es paradigmático en este punto:

La escuela de Rousseau, madre legítima de la democracia sin condiciones, había puesto en boga esta paradoja: para educar un pueblo es preciso darle la mayor suma de libertad. Falsedad; la monarquía ha sido la que ha educado para la libertad a las repúblicas.¹⁹

Con esta lógica, ¡qué ingenuos –por decir lo menos– le parecían conceptos como los derechos del hombre!: “¿Quién facultaba a una asamblea para definir derechos abstractos? ¿Quién es el hombre?”, se preguntaba Justo Sierra.

Ya se ha señalado que la crítica de Sierra resultaba desafortunada en muchos aspectos, sobre todo por la creencia absoluta en la existencia de leyes generales e inmutables, a las cuales no podían escapar las sociedades:

La tesis –señala Cosío Villegas– de que la sociedad humana es un organismo, y que como tal debe estudiarse a la manera de las ciencias naturales, parece ahora tan rancia y tan vieja como a Sierra le parecía el postulado liberal de que los hombres son iguales.²⁰

Desde las páginas de *La Libertad*, en los números publicados de enero de 1878 a abril de 1880, parecía que daba justificación y sustento ideológicos al poder dictatorial de Porfirio Díaz. Da, en efecto, la impresión de que, con su concepción del orden y del gobierno fuerte, Sierra se ponía del lado de la dictadura y de la oligarquía, en contra de la democracia y de las libertades ciudadanas. Para Sierra, primero es el orden; en cambio, la libertad y la democracia son declaraciones románticas de hombres trasnochados:

¹⁹ *Ibid.*, pág. 174. Justo Sierra expone de manera sistemática sus ideas políticas sobre la reforma de las instituciones en una serie de artículos que aparecieron bajo el título “El programa de *La Libertad*”, en el periódico *La Libertad*, 18 y 22 de diciembre de 1878; 1, 3, 8 y 24 de enero; 3 de febrero y 13 de marzo de 1879, recogidos en *Obras completas, op. cit.*, vol. IV, págs. 172-198.

²⁰ Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos, op. cit.*, pág. 47.

Cuando la anarquía haga tornar al caos a esta sociedad, y el plazo no es lejano, ¿qué quedará de estas declaraciones sobre libertad y democracia, que son la luz del Tabor de esos bizantinos, a la víspera del naufragio de nuestra nacionalidad? Nada.²¹

La salvación del país se reduce a una sola frase "orden y progreso", dualidad que sirvió eficazmente como consigna al gobierno porfirista. Los estudiosos modernos han creído ver en estas afirmaciones la manifestación de un espíritu retardatario, opuesto a los valores elementales de la democracia y de los derechos humanos. Sin embargo, en el momento que escribe Sierra, no existía aún el Porfirio Díaz que todos conocemos. Era su primer período como gobernante y apenas estaba aprendiendo a serlo y a forjarse un sustento ideológico. Por otra parte, los defensores de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sostenedores de la tradición individualista e iusnaturalista que habían triunfado en el Constituyente de 1857, son desplazados por el positivismo jurídico de August Comte. No se trata, en consecuencia, de un conservador a ultranza sino del exponente en México de una corriente de pensamiento en el mundo occidental. Así se comprende por qué el positivista campechano era un decidido adversario de la Constitución de 1857, que mantenía las ideas de avanzada de su época. Si no tomamos en cuenta algunas de sus afirmaciones sobre los derechos del individuo que actualmente se rechazan de manera tajante, nos encontramos con el ideólogo profundo acorde con su posterior obra educativa.

Para mostrar lo anterior, habría que observar los puntos medulares de su crítica. Todas las aseveraciones deben considerarse desde la perspectiva del autor, de sus objetivos y de las condiciones particulares del momento en que escribía. En efecto, Sierra observa el devenir histórico de la nación y busca introducir en sus destinatarios sus apreciaciones sobre las deficiencias de la Constitución, no de manera desinteresada, apolítica e imparcial, sino en un torbellino ideológico, dentro de una pugna política de grandes dimensiones y en un ambiente de libertades verdaderamente excepcional en nuestra historia contemporánea.

²¹ Justo Sierra, *Obras completas*, op. cit., vol. IV, pág. 178.

Muchos de sus juicios son rechazados ahora de manera tajante, porque son considerados a partir de apreciaciones actuales. Tomando en cuenta lo anterior, no podemos sino darle la razón cuando afirma que "la monarquía ha sido la que ha educado para la libertad a las repúblicas", pues se está refiriendo al régimen constitucional inglés, del que se han derivado la mayoría de las constituciones del mundo occidental, incluyendo la de los Estados Unidos.

Su gran prejuicio es su concepción contra los derechos del hombre. Sin embargo, cuando habla de orden y progreso y de gobierno fuerte, no está diciendo más que cosas muy ciertas. ¿Quién está en contra del orden y el progreso? Nadie debería estarlo; son conceptos positivos, sólo que ahora contienen una carga negativa por haber sido símbolos del porfirismo. Pero no abogaba –al menos en los textos analizados– por un régimen dictatorial.

Del mismo modo, Justo repudiaba la revolución, y es normal y lógico. ¿Quién puede estar a favor de la guerra? No carguemos con adjetivos el pensamiento de un hombre sin considerar la época y las condiciones en que fue expresado.

Por otra parte, es necesario analizar sin prejuicios el concepto que Sierra tenía del gobierno fuerte. Sobre esto afirmaba enfático:

...en los países desorganizados, en que las fuerzas disolventes son más enérgicas que las fuerzas de cohesión, los únicos gobiernos capaces de contrarrestar las tendencias anárquicas han sido por la necesidad de las cosas los gobiernos fuertes.²²

De ahí que le pareciera necesario "una Constitución con un poder central muy vigoroso"²³ y que la Constitución debía reformarse para "solicitar todas las fuerzas, que marchan desviadas en nuestro país, hacia un centro de cohesión; necesitamos reforzar el poder central; limitar, para hacerlo positivo, el derecho democrático".²⁴ Sierra no está diciendo sino cosas sensatas en la situación de anarquía y desmembramiento de la sociedad del México de la segunda mitad del siglo XIX.

²² *Ibid.*, pág. 189.

²³ *Ibid.*, pág. 174.

²⁴ *Ibid.*, pág. 151.

Justo Sierra veía serias deficiencias en la Constitución de 1857, y resulta evidente que las exageraba. Sin embargo, a diferencia de Porfirio Díaz y de los gobiernos "revolucionarios" de nuestro siglo, era muy respetuoso de la ley.

La Constitución –decía al modo socrático– es una regla, es una ley, es la autoridad impersonal de un precepto, garantía suprema de la libertad humana; fuera de ella, no hay más que lo arbitrario, el despotismo personal, y en una palabra, el dominio de un hombre sobre los demás. Y como creemos que dado nuestro modo de ser actual nada hay peor que la falta de regla y de límite; como creemos que lo que así se funde, aunque sea una maravilla, quedará fundado sobre deleznable base de arena y vendrá por tierra, no sólo por nuestro amor a la libertad, que es, en último análisis, la dignidad humana, sino por nuestro amor al orden, factor principal del progreso, hemos de sostener que es preciso colocar a la Constitución sobre todo lo demás. Será una ley mala, pero es una ley; reformémosla mañana; obedezcámosla siempre.²⁵

Abogar por el gobierno fuerte, no significa forzosamente mantener ideas dictatoriales. Para Sierra había varias clases de gobiernos fuertes. En primer lugar, los gobiernos absolutos, "capaces sólo de fundar o de salvar a las sociedades, pero siempre opresores". Luego menciona aquellos que aparentemente gobiernan con la ley, pero en realidad gobiernan sin ella o contra ella, "estableciendo un sistema de sofistería administrativa que tienda a paliar las infracciones de una Constitución insuficiente para un gobierno de un país cuya organización es aún imperfecta". Sierra no aprobaba estos dos tipos de gobierno fuerte, el primero de los cuales asemeja al porfirista, y el segundo, al régimen postrevolucionario, al que podría aplicarse su reflexión: "ésta es la clase peor de los gobiernos conocidos, éstos son los gobiernos de mentira, que no teniendo más instrumento que el de la corrupción hipócrita, acaban por podrir y gastar todos los resortes vivos de una sociedad". ¿No estamos acaso de acuerdo con Sierra? Abogaba, en cambio, por

²⁵ *Ibid.*, pág. 151 (*La Libertad*, 23 de febrero de 1878).

...los gobiernos cuya fuerza proviene de una ley amoldada en lo posible a las necesidades de orden y de conservación de un pueblo, que pueda practicarse y que a un tiempo resguarde al pasado, base de la estabilidad social, y que, por llevar en sí misma el germen de su transformación, prepare el porvenir.²⁶

Sierra se daba cuenta de que el gobierno se encontraba "casi inerte, a la merced del legislador". Pero se trata de una exageración, propia de un periodismo beligerante en un clima de libertades que propiciaba precisamente la Constitución a la que ataca con saña. En efecto, lo que Sierra pretendía era "fortalecer el poder administrativo" con varias reformas: a) prolongación del período presidencial a seis o siete años; b) establecimiento del veto suspensivo; c) inclusión de la "irresponsabilidad política del Presidente"; y d) la delegación en el Ejecutivo de facultades legislativas.

Con estas reformas no pretendía el establecimiento de un régimen presidencialista; más bien, lo que deseaba era introducir el régimen parlamentario. Con este propósito consideraba que los ministros debían ser responsables, no el presidente: "ésta es la mejor vía para establecer el régimen parlamentario, *medio único de aclimatar la libertad en los países de sangre latina*" (cursivas nuestras).

Justo Sierra subraya esta idea con las siguientes palabras:

Siempre hemos creído y dicho que nuestro temperamento y nuestra educación nos hacían más propios para dejarnos penetrar por las instituciones parlamentarias tales como en Europa se practican, que por las que con éxito supieron los americanos amoldar a sus necesidades y a su carácter.²⁷

Para Sierra, el hecho de que, sobre un asunto determinado, el jefe del Ejecutivo no se separara de sus ministros aun cuando éstos fueran derrotados en las cámaras, era "un extraño mecanismo, perfectamente antidemocrático (...) de origen americano".²⁸ Sierra quería, en cambio, la instauración en nuestro

²⁶ *Ibid.*, pág. 189-190.

²⁷ *Ibid.*, pág. 193-194.

²⁸ *Ibid.*, pág. 196

país del régimen parlamentario inglés, sistema en el cual, "para garantizar por un lado la representación nacional y por otro, la estabilidad gubernamental", resultaba necesario que:

...el parlamento, imagen reducida y completa de la nación, gobernase de hecho, dando sus credenciales a los ministros, sin acaparar por eso el poder, puesto que se mantenía la inamovilidad e irresponsabilidad del jefe del Ejecutivo. El parlamento ejercía así, no una presión, sino la dirección real de la administración, convirtiéndose en ejecutor de sus leyes sin salvar, sin embargo, la barrera necesaria de la división de poderes.²⁹

De esta manera, por una parte, el pueblo tenía una injerencia legítima en el gobierno y, por otra, el jefe del Ejecutivo, siendo irresponsable políticamente, constituía un elemento de estabilidad, "permitiendo al Rey apelar a la decisión suprema del país, disolviendo la Cámara de los comunes y convocando a nuevas elecciones". Justo Sierra señalaba tajante: "La experiencia ha demostrado que este sistema era el más adecuado a la solución del eterno problema en las naciones modernas: la transformación de la libertad en orden".

En cambio, según el mecanismo copiado de la Constitución americana, siendo el presidente responsable junto con los ministros, que pasan a ser "simples agentes" de aquél, "el sentenciado en un ministro será el Presidente, y un juicio de responsabilidad es casi una revolución. Resultado: no existe la responsabilidad de los secretarios de despacho" y el presidente ejecutará la ley "siempre del modo que [le] plazca". Justo Sierra concluye con las siguientes palabras:

El imperialismo dentro de la república, he aquí el fruto de la responsabilidad presidencial y de su consecuencia forzosa que es la supresión del régimen parlamentario. Y sin embargo, el régimen parlamentario es el solo posible y probado en los países constitucionales; sin él la aclimatación de las instituciones libres es una lucha sujeta a peripecias desastrosas. Nosotros lo sabemos por experiencia.³⁰

²⁹ *Ibid.*, pág. 196.

³⁰ *Ibid.*, págs. 197-198.

Hasta donde sabemos, el maestro Justo Sierra fue el primero en nuestro país en haber presentado un proyecto de parlamentarismo de manera consciente, aunque limitado y contradictorio. Sierra se limitó a proponer reformas parlamentaristas a una constitución presidencialista, en vez de un cambio de forma de gobierno. En un régimen presidencialista la irresponsabilidad del presidente era una propuesta inconsistente, que rompía con la lógica misma del presidencialismo.

Es evidente que todavía resulta necesario analizar los cambios que sufrió su concepción de régimen de gobierno adecuado para nuestro país. La experiencia y el conocimiento de los procesos parlamentaristas debieron haberle hecho modificar sustancialmente sus juicios fundamentales en relación con la forma de gobierno. Conocía muy bien los sucesos en la cámara italiana, los desórdenes, la rabia provocada por los obstruccionistas de minoría, los insultos, los golpes³¹ y llegó a rechazar los procedimientos parlamentarios, gestándose una visión estática del "parlamentarismo atenuada a la americana", en el que él llegó a creer fervientemente y que consistía en un "gobierno equilibrado entre el parlamento y el Ejecutivo y mantenido en sus límites constitucionales".³² ¡Orden!, ¡orden!, pareció llegar a ser la consigna del insigne secretario de Educación porfirista. De cualquier modo, en su primera etapa, no pretendía un gobierno dictatorial ni una simulación de gobierno republicano, sino un sistema democrático donde la cámara baja representara "al pueblo entero", con la participación de las minorías, que es lo que aún no hemos logrado, aunque para allá parecemos encaminarnos.

En la segunda mitad del siglo pasado, las teorías parlamentaristas se habían difundido en la clase intelectual y no resulta extraño que la palabra "parlamentarismo" aparezca con cierta frecuencia al menos desde la década de los setenta. Justo Sierra utilizaba la palabra ampliamente y, con base en la obra de Coronado, se puede deducir que, hacia 1887, ya se incluía el parlamentarismo en la clasificación de las diferentes formas de gobierno para México. Los textos de historia y de derecho, que

³¹ Justo Sierra, *Obras completas*, op. cit., vol. VII, pág. 72.

³² *Ibid.*, pág. 261.

mantenían la visión oficial, indican un rechazo al parlamentarismo.³³ Además, la crítica carrancista, en el sentido de que "nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva", presupone que las violaciones a aquella Constitución se debían a ella misma, juicio que también podría aplicarse a la carta magna del '17; pero la primera no provocó ni las violaciones ni la dictadura porfirista ni la muerte de Madero. No fue funcional, entre otros motivos, porque existía una incompatibilidad entre la Constitución escrita y la que estaba vigente en los hechos, incompatibilidad que se fue profundizando con el paso del tiempo. Esta falta de identificación entre texto y realidad es, a su vez, la causa fundamental de la intensa actividad de reforma constitucional que se dio con la anterior constitución y, sobre todo, con la actual.

Los anhelos republicanos de los insurgentes y de los grandes constituyentes de 1856-57 no fructificaron en las generaciones posteriores. Ya en nuestro siglo, hemos aceptado, indolentes y sumisos, el poder despótico del presidencialismo. Sin embargo, existieron intentos por cambiar o atenuar el sistema de gobierno presidencialista durante el período revolucionario e incluso llegó a aplicarse el parlamentarismo en nuestro país, hechos que es necesario conocer y apreciar.³⁴

³³ Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Librería de la Ch. Bouret, 1906, 3ª ed. (1ª ed. 1887; utilizo la edición anastática publicada por la UNAM, 1977). En la pág. 182 (párrafo 290) hace una alusión a los "gobiernos parlamentarios".

³⁴ No voy a detenerme en la obra de Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, puesto que no era su pretensión proponer una alternativa constitucional, sino justificar la permanencia del régimen dictatorial de Porfirio Díaz, además de que Cosío Villegas ha tratado con gran tino la pretensión oculta de Rabasa de "convertir a México en una monarquía absoluta y hereditaria" (Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, pág. 141).