

Capítulo II

El parlamentarismo en el período revolucionario

La época maderista

Con el largo período del gobierno dictatorial porfirista, resultaba necesario disminuir el poder presidencial, fortalecer la Cámara de Diputados y desaparecer el Senado. Ya antes de la caída del dictador, y sobre todo después de la entrevista que Díaz concedió al periodista James Creelman, hubo diversas manifestaciones en favor del parlamentarismo en nuestro país. Tal vez la más importante de éstas fue la publicación de la obra *¿Hacia dónde vamos? Bosquejo de un cuadro de instituciones políticas adecuadas al pueblo mexicano*, escrita por el chiapaneco y opositor porfirista Querido Moheno, quien a la postre se unió a los enemigos del gobierno maderista en la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura. El libro, publicado en 1908, presenta una crítica del federalismo y una defensa del parlamentarismo, además de una serie de reflexiones teóricas sobre los fenómenos políticos: la opinión pública, el sufragio y los partidos. En cuanto al parlamentarismo, el propósito del autor es rectificar los prejuicios que existían en su época sobre ese régimen de gobierno, que considera como "expresión acabada de la democracia" y "escuela práctica de ciencia política".¹

Los manifiestos y planes revolucionarios hasta la entrada de Francisco I. Madero a la Presidencia de la República, no contienen referencias explícitas al parlamentarismo ni existen proyectos

¹ Sobre esta obra, cf. Pablo Piccato, *Congreso y revolución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991, págs. 57-67.

para reforzar el Poder Legislativo, aunque sí pueden encontrarse propuestas de reformas políticas con rasgos parlamentarios.²

El 6 de noviembre de 1911, Madero llegaba al poder debilitado, pero dispuesto a respetar y fortalecer las libertades políticas. Tuvo la determinación de permitir que la Cámara de Diputados de la XXV Legislatura, de origen porfirista y sistemáticamente opuesta a su gobierno, desarrollara libremente sus actividades, e incluso que los partidos políticos actuaran abiertamente, "por primera vez en cincuenta años",³ en la jornada electoral que concluyó el 30 de junio de 1912 y que dio origen a la XXVI Legislatura, cuyo período inició en septiembre del mismo año.

En los primeros meses, los diputados de la nueva cámara, provenientes fundamentalmente de las clases medias, "actuaban con un desenfado y una pasión nunca antes vista en la historia reciente del país"⁴ y "ensayaron (...) un parlamentarismo a la europea y votaron un número importante de leyes cuyo propósito fundamental no fue el de buscar la transformación del país sino el de crear condiciones democráticas".⁵

En efecto, ante la crítica situación y la notoria debilidad en la que se encontraba el gobierno de Madero, los diputados adversos al nuevo presidente utilizaron la Cámara y la prensa para desprestigiarlo, mientras que otros buscaban salidas, no por fuerza interesadas, a los problemas de gobernabilidad. José María Lozano y Querido Moheno, integrantes del "cuadrilátero", expresaron claramente que era necesario que la Cámara participara en el gobierno, para que no cayera: "¿En qué forma? —se preguntaba Lozano— Por el parlamentarismo dentro de la ley; obligándolo a que gobierne con hombres que encarnen la opinión pública de dentro o de fuera de la Cámara". Moheno insistió varias veces en la necesidad de adoptar esa forma de gobierno.⁶

² Cf. Pablo Piccato, *op. cit.*, págs. 75-78. El autor señala correctamente que "en un principio, la actitud en general no parece ser favorable a un reforzamiento del poder legislativo".

³ Charles C. Cumberland, *Madero y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1977, pág. 285.

⁴ Cf. Pablo Piccato, *op. cit.*, pág. 19.

⁵ Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada / La formación del nuevo Estado en México*, SEP, 1986, págs. 39-40.

⁶ Pablo Piccato profundiza de manera adecuada en las ideas parlamentaristas de la XXVI Legislatura, por lo que remito a él para esta etapa del parlamentarismo.

Muchos años después de estos acontecimientos, el diputado constituyente Juan de Dios Bojórquez escribía:

A pesar de no haber llegado México a implantar el régimen parlamentario en el gobierno, sí hemos tenido periodos en que las cámaras legislativas han actuado como un parlamento. Así aconteció en la XXVI Legislatura (...) Después del congreso maderista hubo cuatro o cinco legislaturas más, en las que se oyeron las voces de la oposición y en las que los legisladores hablaron con toda libertad.⁷

Por desgracia, el hecho de que algunos diputados de esa legislatura más adversos a Madero hubieran propuesto el parlamentarismo como alternativa frente al presidencialismo, provocó que se tachara de conservador o reaccionario a quien expresara ideas favorables a ese régimen o que tendieran a fortalecer el Poder Legislativo. Sin embargo, esas ideas se encontraban bastante difundidas entre las clases preparadas, de modo que no pertenecían a un determinado grupo político.

En 1913 se publicó un libro en el que se proponía el establecimiento de un régimen parlamentario en México "al estilo de Francia", en el que radicaría "la supremacía del poder" y donde "el presidente de la república asumiría el papel pasivo de un soberano constitucional".⁸

El autor, Antonio Enríquez, publicó esa obra con mucha celeridad, a mediados de 1913, dedicándola entre otros a Félix Díaz y a Victoriano Huerta, en momentos en que este último se afianzaba en el poder, aunque podemos suponer que se trataba sólo de una formalidad, pues el autor presenta consideraciones que afectaban al propio gobierno unipersonal de Huerta. Enríquez manifiesta ideas que cinco años antes había expresado Querido Moheno en su obra ya mencionada.

La obra constituye un rechazo al sistema federal, pues lo considera una imitación vil y pobre que ni una sola vez se había

⁷ Juan de Dios Bojórquez, *Hombres y aspectos de México en la tercera etapa de la revolución*, México, INEHRM, 1963, pág. 126.

⁸ Antonio Enríquez, *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático / Estudio crítico de nuestro sistema federal y proposiciones de reformas a la Constitución, mediante la creación del parlamentarismo y de la república central*, México, Imprenta A. Enríquez, 1913.

aplicado en el transcurso de medio siglo: "por la fuerza tenemos que concluir que esa reforma es un mito".⁹ Aquí debemos recordar que, a pesar del ejemplo de Moheno, no se puede generalizar la ecuación conservadores = centralistas frente a liberales = federalistas, pues hubo liberales que eran centralistas.¹⁰

En relación con el sistema político, el autor subraya el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, por su derecho de veto y sus facultades legislativas: "el Legislativo ha sido casi decorativo y excepcionalmente obstruccionista".¹¹ Esta contradicción da por resultado las crisis políticas que desembocan en golpes de Estado o en derrocamientos revolucionarios. "En Méjico el presidente de la república lo es todo", afirma tajante,¹² y, por si fuera poco, agrega que "restar facultades y poner cortapisas a la gestión omnipotente de un César, es desacato imperdonable de lesa majestad o sacrilegio infernal de lesa divinidad".¹³

Además de referirse a la inexistencia de control del Ejecutivo, refuta el argumento que esgrime todo defensor del presidencialismo a la mexicana: "Se nos dice que en Méjico lo que nos hace mucha falta son gobiernos fuertes, capaces de restablecer, o establecer, la autoridad, a fin de que puedan cumplir sus programas y dar garantías a la sociedad".

Antonio Enríquez no sólo está de acuerdo con lo anterior; va más allá: "por nuestra indisciplina moral colectiva, hasta haría falta la 'mano de hierro'". Pero no es por medio de la fuerza bruta de las armas como debe alcanzarse ese objetivo, sino conquistando "la cooperación nacional, el apoyo de las mayorías, el consentimiento (...) del pueblo mismo".¹⁴ La posición del autor contrasta con la que veremos después en Carranza que tantos elogios ha cosechado. En este punto, una posición es democrática, abierta, plural; la otra, en cambio, autoritaria, cerrada, unipersonal.

Además, el régimen parlamentarista –prosigue el autor– presenta grandes ventajas sobre el presidencialismo: suprime toda

⁹ Antonio Enríquez, *op. cit.*, pág. 34.

¹⁰ Cf. Manuel Ferrer Muñoz, "La doctrina federal en el primer constitucionalismo mexicano", en *V Congreso Iberoamericano*, México, UNAM, 1998, pág. 246.

¹¹ *Ibid.*, p. 37.

¹² *Ibid.*, p. 80.

¹³ *Ibid.*, p. 99.

¹⁴ *Ibid.*, p. 103.

posibilidad de caudillajes y dictaduras; tiene un carácter versátil; la caída de ministros no afecta al presidente; facilita la solución de crisis ministeriales de manera pacífica; educa políticamente; propicia la reagrupación nacional del partido liberal; e imposibilita la existencia de tiranías perpetuas.¹⁵ Para el autor, "el parlamentarismo es un sistema de gobierno genuinamente democrático y evidentemente civil".

En contraste, refuta los argumentos contra el parlamentarismo, en particular los que señalan que este sistema es impropio de los pueblos de sangre indolatina y de pueblos de mediana cultura o analfabetos.

Es conveniente detenerse en esta obra por la riqueza y la variedad de sus puntos de vista, que volverán a aparecer en el Congreso Constituyente y en la XXVII y XXIX legislaturas. Además, habría que considerar que el texto forma parte del debate que ya en ese entonces se habría extendido bastante sobre esa forma de gobierno.

Zapata y el parlamentarismo

En este contexto aparecen los testimonios de Emiliano Zapata en relación con su inclinación a convertir el sistema presidencialista en un sistema parlamentarista. Es probable que los aspectos técnicos los hubiera recibido de sus secretarios y asesores. Pero, para haberla aceptado, Zapata debió haber estado completamente de acuerdo con esa reforma, pues no era hombre que aceptase cualquier sugerencia. Sin embargo, habría que admitir que, aunque había adoptado el planteamiento acerca del parlamentarismo, no se puede saber hasta qué punto profundizó en las características de ese sistema.

Sea como haya sido, existen muchos testimonios que demuestran que el general Zapata se inclinaba por esa forma de gobierno. Por principio de cuentas, debemos considerar que el caudillo no era sólo "el Apóstol del Agrarismo" y habría que subrayar también que su lema no fue "Tierra y Libertad", sino "Reforma, Libertad, Justicia y Ley", donde la primera palabra resulta

¹⁵ *Ibid.*, págs. 108-110.

muy significativa. Emiliano Zapata incluso llegó a pensar que la reforma política era primordial y no secundaria. En una carta dirigida a Félix Díaz y fechada el 4 de marzo de 1913, Zapata expresa claramente su propuesta política que consistía en "implantar un régimen de gobierno democrático que esté fuera del duro cartabón de las dictaduras".¹⁶ Existen otros testimonios congruentes con esa posición. El 20 de octubre de 1913, el general escribía en su "Manifiesto a la Nación" que le sería imposible llevar a cabo sus promesas si antes no se reformaban "las instituciones".¹⁷ Cuatro años después, en marzo de 1917, en el primer considerando del Decreto General Administrativo para el pueblo de Morelos, se menciona "el gobierno del pueblo por el pueblo" como "uno de los grandes ideales de la revolución". ¿En qué consistía esa reforma política? En el establecimiento del parlamentarismo.

La idea de un sistema parlamentario se fue incubando poco a poco en Zapata a lo largo de su lucha revolucionaria. Pueden encontrarse los gérmenes en el propio documento fundamental del Ejército Libertador del Sur, el Plan de Ayala. Los artículos 12 y 13 se refieren a la elección del presidente provisional de la república y a los gobernadores provisionales de los estados. No debe parecer forzado el hecho de subrayar la importancia del significado político de estos artículos. En la sesión del 28 de octubre de 1914 de la Soberana Convención Revolucionaria, estos artículos provocaron largos y acalorados debates en relación con quiénes debían nombrar al Ejecutivo. Para los zapatistas, quienes debían nombrarlo eran los principales jefes revolucionarios en una convención.

De manera más específica, en la misma Soberana Convención Revolucionaria, Genaro Palacios Moreno, Antonio Díaz Soto y Gama y Otilio Montaña presentaron, el 13 de enero de 1915, una iniciativa de Ley de Régimen Parlamentario, en donde se facultaba a la Convención para destituir al presidente provisional de la república y nombrar a los ministros propuestos en terna por el presidente.

Los resultados de los trabajos convencionistas se encuentran en el Manifiesto a la Nación y Programa de Reformas Político-

¹⁶ E. Zapata, *Cartas*, México, Ediciones Antorcha, 1987, pág. 20.

¹⁷ E. Zapata, *Manifiestos*, México, Ediciones Antorcha, 1986, pág. 29.

sociales de la Revolución, aprobado por la misma convención el 18 de abril de 1916, en Jojutla, Morelos. Finalmente se decidió, según se asienta en el artículo 33, "adoptar el parlamentarismo como forma de gobierno de la república"¹⁸ y, según el artículo 36, "suprimir el Senado, institución aristocrática y conservadora por excelencia".

Podría parecer que Zapata hubiera asumido de la Convención la idea parlamentaria. Sin embargo, se puede ver que el origen de esa resolución proviene del propio general, quien mantenía ya en el mes de agosto de 1914 esta posición, según aparece en el lacónico planteamiento presentado en el manifiesto "Al pueblo mexicano": "gobierno militar primero y parlamentarismo después".¹⁹

Emiliano Zapata persistió en su propósito de establecer el parlamentarismo como forma de gobierno. Así, mientras que en el Congreso Constituyente, del que fueron excluidos los zapatistas, estaba por plantearse una propuesta para otorgar mayores facultades al Poder Ejecutivo, el 27 de diciembre de 1917, el Atila del Sur recordaba sin tibiezas "A los revolucionarios de la República" su obligación de definir las reformas políticas necesarias "para la adopción del parlamentarismo".²⁰ Finalmente, en su "Manifiesto al pueblo mexicano", fechado el 25 de abril de 1918, presenta una serie de reflexiones sobre el futuro de la Revolución y considera que, para que los jefes pudieran llevar a cabo el programa de la Revolución, deberían integrar una junta, la cual formaría un gobierno provisional. En esa junta deberían discutirse, amplia y libremente, una serie de puntos, entre los que se encuentra la "implantación del parlamentarismo".²¹

Los testimonios escritos son congruentes con la decisión de introducir el sistema parlamentario en México. Los preceptos

¹⁸ Arnaldo Córdova considera que éste es "uno de los proyectos políticos más elevados y más democráticos de la historia política de México, que es también uno de los más desconocidos de la misma" (*La revolución y el Estado en México*, México, ERA, 1989, pág. 81). En las páginas 87 y 88 el autor se refiere a la propuesta de gobierno parlamentario, presentada "de la manera más escueta, sin denunciar propósito alguno, y como si fuera una elección que dictara el simple y puro amor por las instituciones democráticas"

¹⁹ E. Zapata, *Manifiestos*, op. cit., pág. 41.

²⁰ *Ibid.*, pág. 54.

²¹ *Ibid.*, pág. 66.

parlamentarios se aplicaron en los hechos por influencia zapatista, en los ámbitos nacional y local. La Soberana Convención de Aguascalientes implantó ese tipo de régimen, en respuesta al proyecto zapatista. De cualquier modo, desde un principio, las corrientes presentes en la Convención lograron establecer un sistema de gobierno parlamentario, aspecto sobre el cual no se ha llamado suficientemente la atención.

Son bien conocidos los acontecimientos que llevaron a Eulalio Gutiérrez a la Presidencia, pero tal parece que no se repara en la modalidad extraordinaria adoptada en su designación. En efecto, los convencionistas lo eligieron por votación entre una terna.

Habría que señalar que, en cierto momento, en esa junta se acercaron tres fuerzas revolucionarias. Una, llamada "radical constitucionalista", representada principalmente por los miembros de la Comisión Permanente de Pacificación, impulsores de reformas de estructura no sólo en el ámbito social sino también en el político y jurídico. Sin embargo, cuando Carranza se opuso abiertamente a la Convención y procedió a llamar a los constitucionalistas, esta fuerza se disolvió a mediados de noviembre de 1914.

La fuerza villista, en contraste con las demás, asumió una postura conservadora e incapaz de desarrollar una política de Estado. En un principio se alió con los delegados zapatistas, pero al final los villistas manifestaron serias diferencias. La tercera fuerza, la zapatista, "fue la más consecuente corriente de lucha por las reformas reales y por la democratización del país".²²

Al final de cuentas, la Convención se transformó en un proyecto que los zapatistas concluyeron en su propio territorio. El grupo zapatista prácticamente se puso al frente de la Convención, notablemente disminuida, la cual, además de impulsar las adecuaciones para su funcionamiento, luego del cambio de sede a la ciudad de México, empezó a tratar los asuntos fundamentales. El primero fue el proyecto de decreto que establecía el parlamentarismo, por medio del cual la Convención pretendía controlar el Poder Ejecutivo. La Convención tomaba prácticamente el control del gobierno, pues además de tener la facultad de destituir

²² Gerardo Unzueta, "La Soberana Convención Revolucionaria y la lucha por la democracia en México", en A. Córdova, G. Unzueta y E. J. Arzate, *La Revolución Mexicana y la lucha actual por la democracia en México*, México, Ediciones de Cultura Popular / CEMOS, 1984, pág. 52.

al presidente provisional, podía también separar a cualquiera de los ministros con la votación de dos terceras partes.

Este procedimiento se llevó a cabo. Luego de pedirse su renuncia, por conflictos con los villistas (se trataba en los hechos de un voto de censura), Eulalio Gutiérrez fue destituido por la asamblea y ésta asumió el Poder Ejecutivo a través del ciudadano Roque González Garza. La Convención logró concluir, con altibajos, cambios de sede, zozobras y divisiones internas, el Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución, el 27 de septiembre de 1915, aunque su publicación formal, con 45 firmas de convencionistas, habría de lograrse hasta el 18 de abril de 1916, en Jojutla, Morelos.

La Soberana Convención –concluye Gerardo Unzueta– alcanzó una enorme victoria que ningún fracaso posterior podría ya borrar: situó las demandas de las masas, en particular las del problema agrario, en el centro de cualquier intento por consolidar la victoria sobre el régimen oligárquico. Y avanzó aún más: la redacción del Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución –obra de zapatistas y villistas– estableció sin duda alguna que no bastaba con introducir cambios, aun profundos, a la Constitución de 1857; era necesario crear un nuevo cuerpo constitucional.²³

Habría que recordar que Zapata mismo fue nombrado por una junta revolucionaria como general en jefe de las fuerzas rebeldes del sur. Las fuerzas zapatistas rechazaban los autonombramientos que acostumbraban los jefes revolucionarios. Esta actitud aparece, por ejemplo, en el Manifiesto de Milpa Alta, ante la elevación de Carranza a primer jefe encargado del Poder Ejecutivo; se reiteraba “el precepto justísimo de que sean todos los jefes revolucionarios del país los que elijan al primer magistrado, al presidente interino que debe convocar a elecciones”. El zapatismo manifestó con insistencia el rechazo al autoritarismo carrancista, anteponiendo de manera enérgica y sin concesiones los postulados del Plan de Ayala.

En el seno de la Soberana Convención Revolucionaria se confrontaron diversas corrientes ideológicas. No fue sólo una lucha

²³ Gerardo Unzueta, “La Soberana Convención Revolucionaria...”, art. cit., pág. 59.

entre representantes de los diferentes grupos revolucionarios; fue un debate entre concepciones diversas u opuestas, de carácter social y político, que pugnaban por fortalecer o destruir las prácticas autoritarias que caracterizaban al régimen presidencialista del Estado mexicano. Las propuestas, en consecuencia, constituían las manifestaciones encontradas de esas concepciones.

La Convención se fue diluyendo mientras que los grupos revolucionarios anticarrancistas iban siendo derrotados y desplazados, pero muchas ideas contenidas en los resolutivos de la Convención influyeron de manera determinante en el Congreso Constituyente en cuanto a los derechos sociales de los mexicanos. El proyecto de gobierno parlamentario fue también uno de las temas centrales que el propio Congreso Constituyente se vio precisado a abordar.

Carranza y el presidencialismo

Como se sabe, la delegación zapatista terminó por dominar la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes, en la que lograron integrar sus ideales políticos. En cambio, el Congreso Constituyente fue ideado, convocado y organizado por don Venustiano Carranza, con objeto de fortalecerse a sí mismo y al constitucionalismo, propósito que logró más allá de sus aspiraciones.

En el anuncio de la celebración del Congreso se estableció que no podían ser electos diputados al mismo:

...además de los individuos que tuvieran los impedimentos que establece expresamente la Constitución [de 1857], los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.²⁴

²⁴ Artículo 4 del Decreto del 14 de septiembre de 1916, en D. Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, 1967 [1938], pág. 74. Algunos señalaban que las elecciones al Congreso habían sido manipuladas por Álvaro Obregón, como señalan L. Melgarejo Randolf y J. Fernández Rojas, quienes afirman: "Los presuntos diputados al Constituyente, fueron escogidos y movidos por Gobernación, con lo que en contadísimos casos, fue el pueblo quien eligió a sus diputados con absoluta libertad, sin recomendaciones ni designaciones" (*El Congreso Constituyente de 1916 y 1917*, México, Departamento de Talleres Gráficos de la Secretaría de Fomento,

Ejemplo claro de que no podían ser electos ciudadanos que hubieran pertenecido a facciones opuestas al carrancismo, fue la farsa electoral de los constituyentes morelenses. En efecto, según John Womack: "obrando en calidad de filiales del partido oficial recientemente formado, el Liberal Constitucionalista, las guarniciones de Cuernavaca, Cuautla y Jojutla eligieron a tres oficiales del cuartel general como delegados titulares y a otros tres como suplentes":²⁵ Antonio Garza Zambrano, José L. Gómez y Álvaro L. Alcázar, de los cuales sólo el último –según Womack– era natural del estado (había nacido en Jonacatepec); los demás eran nortños destacados en la zona.

De esta manera, como señala Arnaldo Córdova, el Congreso Constituyente de 1917:

...fue el Congreso de los triunfadores: ni el villismo ni el zapatismo estuvieron representados allí. Ser zapatista y, sobre todo, villista era un delito. A Fernando González Roa, uno de los grandes ideólogos de la Revolución, se le rechazaron sus credenciales por la simple sospecha de que había sido villista.²⁶

A Carlos M. Esquerro "se le echan encima los renovadores porque sirvió unos días a la Convención", según cuenta Bojórquez, aunque logró pasar gracias a sus méritos al lado de Carranza y a la

Colonización e Industria, 1917, págs. 749-750, *apud* A. Córdova, *La ideología de la revolución mexicana / La formación del nuevo régimen*, México, ERA, 1984, pág. 220. La crítica de Jorge Vera Estañol es más dura, demoledora e intransigente: "¡Ni una mente libre podrá penetrar al santuario del areópago constituyente" (*Historia de la revolución mexicana / Orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1983, pág. 495); "En la Secretaría de Gobernación se revisaron las listas de los presuntos diputados; de allí salieron para los jefes militares o los llamados gobernadores civiles de las diversas entidades; y al llegar a las elecciones, usando de la fuerza bruta, del terror o del fraude, se consagró a los candidatos" (*ibid.*, pág. 501).

²⁵ John Womack Jr., *Zapata y la revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1969, pág. 266. Sin embargo, Jesús Romero Flores –y así se asume en general– considera a los tres, nativos de Morelos: Antonio Garza Zambrano, de Cuernavaca y José L. Gómez, de Cuautla. De cualquier modo, ninguno de los tres pertenecía al bando zapatista, aunque Garza Zambrano y Alcázar pertenecieron al Ejército Libertador del Sur.

²⁶ A. Córdova, "La lucha de tendencias en el constituyente de 1917 y las tareas actuales para la reforma democrática del Estado", en A. Córdova, G. Unzueta y E. Jardón, *La revolución mexicana y la lucha por la democracia*, *op. cit.*, pág. 14.

fogosa oratoria de Martínez de Escobar y de Francisco J. Mújica. De otro modo “hubiese salido del Congreso con la cara al suelo”.²⁷

Con la celebración del Congreso, Carranza intentaba legitimarse y suprimir los logros de la Soberana Convención, que se le había ido de las manos al ser dominada por villistas y zapatistas. Para contrarrestarla debía realizar su propio Congreso, pero vetando la entrada a elementos hostiles, a fin de fortalecer libremente una forma de gobierno opuesta a la que la Soberana Convención había sostenido. Tuvo éxito el Varón de Cuatro Ciénegas, no sólo porque se rechazó el parlamentarismo sino principalmente porque el Constituyente fue más allá de lo que el Primer Jefe hubiera deseado en relación con el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

En la apertura del período único de sesiones del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de diciembre de 1916, el Primer Jefe dio lectura al informe con el que hacía entrega al ciudadano presidente del Constituyente, Luis Manuel Rojas, de su proyecto de Constitución reformada.²⁸ Se trataba de un proyecto de clásica factura, que reproducía, en sus líneas generales, el texto de la constitución liberal de 1857:

...a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la contradicción u obscuridad de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas.²⁹

²⁷ Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, 1867 (primera edición, 1938), pág. 89

²⁸ El proyecto de Carranza fue elaborado por una comisión legislativa, creada en marzo de 1916 por la Secretaría de Justicia del gobierno constitucionalista. El texto de la iniciativa de reformas fue preparado por el propio Manuel Rojas y por José Natividad Macías, en colaboración con Félix F. Palavicini y algún otro miembro cercano al grupo gobernante.

²⁹ Final del último considerando del Decreto para la integración del Congreso Constituyente, promulgado por don Venustiano Carranza el 15 de septiembre de 1916. Sobre los antecedentes de este proyecto, véase, entre otros, Ferrer Mendiola, *Crónica del Constituyente*, México, IEHRM, 1957, págs. 15-26, centrado fundamentalmente en la documentación maderista y carrancista. En cuanto a las actividades propagandísticas a favor de la elaboración de una nueva constitución y, consecuentemente, en rechazo de la Constitución de 1857, véase al mismo Ferrer Mendiola, *op. cit.*, págs. 27-30. En la pág. 29 resume las deficiencias de la anterior constitución que debían corregirse con las nuevas reformas.

En principio, debe tenerse en cuenta que, en términos formales, Carranza no entregaba una nueva constitución, sino una iniciativa de reformas para que fueran discutidas por el Congreso. Éste debía limitarse, según el decreto de la convocatoria, a discutir, aprobar o modificar el proyecto de Constitución reformada. Para llevar a cabo estos propósitos no era en absoluto necesario erigir un congreso constituyente. El único poder legítimo para revisar y reformar la Constitución de 1857 era el Congreso de la Unión, integrado por sus dos cámaras, pues el propósito de la revolución constitucionalista era restaurar el orden previo, a diferencia de la revolución de Ayutla, cuyo propósito fue constituir a la nación. Aunque el constitucionalismo pretendía restablecer la carta magna del '57, lo que hizo fue integrar un congreso constituyente, violando la carta magna que se proponía reformar.³⁰

Por otra parte, el propósito fundamental era reformar aquellos artículos de la Constitución de 1917 que limitaban el Poder Ejecutivo. De este modo, la atención de Carranza se dirigió sobre todo al sistema de gobierno y a la división de poderes, asuntos que se encuentran expuestos ampliamente en la parte final de su discurso.

El discurso de Carranza consta de dos partes centrales, además del exordio y el epílogo. La primera consiste en un análisis de las deficiencias de la Constitución de 1857, la que, en general, tiene "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". Los principios fundamentales han sido letra muerta, constantemente violados en la práctica.

Uno de estos principios es el relativo a la "división del ejercicio del poder público". En este caso, Carranza observa con claridad que esa división "sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición a la realidad", pues en los hechos, una sola persona es la que ha ejercido todos los poderes, en contravención de la Constitución. Señala, en particular, que se ha otorgado al jefe del Poder Ejecutivo "la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos", mientras que el Poder Legislativo, habiendo delegado sus facultades, se ha limitado a aprobar los actos de gobierno, "sin que

³⁰ Cf. Jorge Vera Estañol, *Historia de la revolución mexicana*, op. cit., págs. 497-499.

haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna". Luego veremos que su propuesta consiste en adecuar la ley a la realidad, reduciendo en el texto las facultades que en la realidad son inexistentes.

La segunda parte contiene, precisamente, la exposición de las reformas constitucionales con que se corrigen los errores y deficiencias de la carta magna del '57. Esta parte se divide en dos secciones: la primera abarca los derechos del hombre y los aspectos sociales; la segunda sección trata acerca de las reformas políticas. Nuestro propósito es analizar ampliamente esta última sección de la exposición de motivos, con el fin de destacar las soluciones específicas que propone.

División de poderes y abusos del Poder Legislativo

Don Venustiano presenta primero su idea de la división de poderes:

La división de las ramas del poder público obedece (...) a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere (...)

El principio de la división de poderes era una herencia del sistema político mexicano desde la Constitución de Apatzingán, que a su vez seguía los textos franceses y gaditano, en los que influyeron John Locke y Montesquieu.³¹ aunque sus orígenes pueden remontarse a los filósofos griegos, en particular a Aristóteles. Sin embargo, hasta antes de Locke, para los teóricos políticos esta separación de poderes se debía a "la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo".³²

A partir de Locke, ese principio adquirió un significado político fundamental: limitar el poder público que en las naciones

³¹ Cf. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1998 (32ª ed.), párr. 65, pág. 212.

³² Cf. Felipe Tena Ramírez (*op. cit.*, párr. 65, pág. 212). Sin embargo, para R. Zippelius, la separación de poderes tenía como propósito el control y la moderación, donde cada uno de ellos se vigilaba y contrarrestaba (*Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1985, págs. 324-325).

européas concentraba el monarca absoluto. "Para que no se abuse del poder —señalaba Montesquieu—, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas" (*El espíritu de las leyes*, XI, 4), poniendo los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en manos de diferentes órganos. Es necesario, pues, poner límites al poder del Estado concentrado en una persona, con objeto de evitar su abuso. La división de poderes se concibió como un instrumento para limitar el poder que habían adquirido las monarquías europeas durante los siglos XIV-XVIII, distribuyéndolo entre diversos entes públicos.

En el pasaje que ahora nos ocupa, la perífrasis "poner límites precisos" tiene como objeto indirecto "a la acción de los representantes de la nación". He aquí el uso distorsionado de la división de poderes. Carranza es muy cuidadoso en el uso de las palabras. No piensa en poner límites al poder público sino a los "representantes de la nación" (y a la autoridad judicial de los estados, como lo manifiesta en otro pasaje), esto es, a los legisladores, pues a éstos se refiere aquella expresión, aunque para Carranza, tanto el Ejecutivo como el Legislativo representan la voluntad del pueblo, como Rabasa lo asienta claramente.³³

En la exposición de motivos, no existe el concepto de "equilibrio", que en teoría política va unida a los de "poder del Estado" y "división de poderes". Una vez establecida la existencia del primero y la necesidad de ponerle límites, se hace necesario equilibrar los órganos del Estado en el desempeño de sus funciones por medio de la teoría de pesos y contrapesos. De cualquier modo, Carranza aclara que se deben establecer las competencias de los tres poderes.

No sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.³⁴

³³ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, pág. 140.

³⁴ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente / Querétaro 1916-1917*, 2 tomos, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. 1, núm. 12, pág. 267.

Llega a aceptar que un poder no debe sobreponerse al otro, pero en realidad esto es lo que busca al querer aumentar las facultades de uno y disminuir las del otro. Su ataque va dirigido contra el Poder Legislativo, al señalar que "por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros". Se trata de un uso sesgado del principio, pues en la teoría política no es sólo el Legislativo el que abarca las funciones de los demás poderes, sino sobre todo el Poder Ejecutivo. Semejante idea constituye una adecuación interesada y consciente de la teoría clásica de que la autoridad tiende, en el ejercicio de sus facultades, por su propia naturaleza, a ampliar su poder en menoscabo del otro. En este punto, el Varón de Cuatro Ciénegas va más allá que el propio Rabasa, pues éste se limitaba a afirmar que:

...hay que reconocer que el hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos.³⁵

Para fundamentar su juicio contra el Poder Legislativo, Carranza arguye que, en la Constitución de 1857, se le había dotado:

...de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder 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.³⁶

La Constitución de 1857 resultaba un estorbo para Carranza, aunque éste había iniciado su lucha contra Huerta en defensa de esa misma Constitución³⁷ y había adoptado para su movimiento armado precisamente el nombre de "Ejército Constitucionalista". Buscó, por lo tanto, desprestigiar la carta magna con una

³⁵ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, op. cit., pág. 140.

³⁶ *Diario de los Debates*, op. cit., pág. 267.

³⁷ Para testimonios del propio Carranza, cf. Jorge Vera Estañol, *Historia de la revolución mexicana*, op. cit., pág. 498.

campana que comenzó a principios de 1915. Los ataques se dirigieron fundamentalmente a señalar el carácter idealista y anacrónico³⁸ de aquella Constitución, juicios que ya había expresado don Justo Sierra. Se trata, es evidente, de juicios interesados, como si la Constitución fuera en sí misma la causante de todos los desmanes de los gobiernos que a ella debieron someterse. Para resolver sus deficiencias, Carranza se olvida de la sobreposición de poderes y propone varias reformas que tenían como propósito principal:

...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.³⁹

Luego veremos la opinión contraria que mantenían diputados constituyentes y de legislaturas posteriores sobre esta facultad de la Cámara de Diputados. De cualquier modo, esta afirmación es una falacia, pues los diputados serviles bajo el régimen porfirista no surgieron debido a que la Cámara tuviera el poder de acusar al presidente, sino por el poder enorme que éste había concentrado y la debilidad de aquélla. El deseo de descalificar a la Cámara lleva a Carranza a justificar el gobierno dictatorial.

Resulta evidente que el propósito era disminuir las facultades del Congreso, ya que no podía destruirlo. Sin embargo, el Primer Jefe, cuyas medidas apoyaba con su mayoría el Partido Liberal Constitucionalista, hacía algunas concesiones a la Cámara frente a los diputados, diciendo que:

El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél.⁴⁰

³⁸ Sobre esta campaña de desprestigio, véase A. Córdova, *La ideología de la revolución mexicana*, op. cit., págs. 215-217.

³⁹ *Diario de los Debates*, op. cit., pág. 267.

⁴⁰ *Idem*.

Flaco favor le hacía al Congreso al permitirle inspeccionar y adoptar las medidas adecuadas, si los diputados no tenían la facultad de juzgar al presidente de la república ni a los funcionarios del gobierno. Pero, además, cuando la investigación no fuera sólo informativa, sino que afectara “a un carácter meramente judicial”, indica que tanto las cámaras como el Poder Ejecutivo debían estar facultados

...para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, *únicamente* para esclarecer el hecho que se desea conocer (...) ⁴¹

Indiscutiblemente, esto no podrían hacerlo los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.

Don Venustiano despojaba al Congreso de la república de sus poderes parlamentarios de control del Ejecutivo. Para que no quedara duda de que las reformas adoptadas eran las adecuadas y puesto que no podía rehuir el debate, se refiere a las ideas que entonces se habían estado discutiendo y difundiendo sobre la institución de un régimen parlamentario:

...sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber, el régimen parlamentario. ⁴²

El gobierno fuerte

Con el propósito de persuadir a los diputados de la validez de su rechazo, don Venustiano presenta una serie de argumentos, ⁴³

⁴¹ *Idem*; cursivas nuestras.

⁴² *Idem*.

⁴³ El pasaje en que se defiende el sistema presidencialista y rechaza el gobierno parlamentario es analizado por Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución*

agrupados en dos partes: en una expone la necesidad del establecimiento de gobiernos fuertes; en la otra ataca al sistema parlamentario. En el primer caso se recurre a una serie de entimemas entrelazados. El primero de éstos consta sólo de la premisa mayor, pues la premisa menor y la conclusión se encuentran sobrentendidas. Para exponer aquélla, Carranza se basa en Tocqueville, quien observó que los pueblos hispano-americanos:

...van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados.⁴⁴

La conclusión implícita para don Venustiano es que México ha vivido en la anarquía y en la dictadura, desde la revolución de independencia hasta la caída del porfirismo, respectivamente.

Enseguida, Venustiano Carranza elabora un segundo entimema. Se dispone a presentar el medio para librar a esos pueblos de la "maldición" que persigue a los pueblos hispanoamericanos, medio que el estudioso francés no había mencionado, pero que "le habría sido enteramente fácil [descubrir] con sólo observar los antecedentes del fenómeno y de las circunstancias en que siempre se ha reproducido". Con este propósito, expone aquello que hizo falta a Tocqueville. Se refiere primero a la situación en que vivían los pueblos latinoamericanos durante los tres siglos de dominio español "regidos por mano de hierro", época en la cual quien "alteraba el orden, ya propalando teorías disolventes o que simplemente socavaban los cimientos de la fe o de la autoridad, o ya procurando dar pábulo a la rebelión, no tenía más puerta de escape que la horca".⁴⁵ He aquí que, continúa el Primer Jefe:

mexicana, op. cit., págs. 237-241. El estudioso señala que las ideas expresadas por Carranza no eran nuevas y ejemplifica con algunos pasajes de tres constitucionalistas: Emilio Rabasa, Mariano Coronado y Eduardo Ruiz.

⁴⁴ *Diario de los Debates*, op. cit., pág. 267.

⁴⁵ *Idem*.

...cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la revolución francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella.⁴⁶

La constatación anterior lo lleva a establecer la siguiente premisa: "Las costumbres de gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser". La conclusión implícita es que México no ha sabido ser libre. Éste es el punto al que don Venustiano quería llegar, con el propósito de dar la solución salvadora: él sabe cómo ser libre, esto es, sabe cuál es el medio para que los pueblos latinoamericanos puedan escapar a esa "maldición":

...han necesitado y necesitan todavía de *gobiernos fuertes*, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes.⁴⁷

Sin embargo, Carranza observa que se cayó en el "error funesto" de tomar por gobierno fuerte al gobierno despótico

...que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos. En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz.⁴⁸

Habría, en consecuencia, que estar alerta para no confundir un tipo de gobierno con el otro. He aquí que encontramos la respuesta correcta al planteamiento original: el medio para alcanzar la libertad.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem*; cursivas nuestras.

⁴⁸ *Idem.*

Así, pues, disípose el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición *el orden*, y que sin éste aquélla es imposible. *Constrúyase sobre esa base el gobierno de las naciones latinoamericanas y se habrá resuelto el problema.*⁴⁹

Para argumentar en favor de un gobierno republicano, se establece la ecuación:

gobierno débil → anarquía y dictadura
gobierno fuerte → orden

El razonamiento lógico se distribuye en las dos premisas y en la conclusión de manera invertida. La premisa mayor es que los gobiernos fuertes, que garantizan el orden y que no deben confundirse con el despotismo, son la condición necesaria para que los pueblos hispanoamericanos alcancen la libertad. La premisa menor es que esos países no han tenido gobiernos fuertes. Por tanto, esos mismos pueblos no han alcanzado ni alcanzarán, si no crean gobiernos fuertes, la libertad, a fin de remontar así la anarquía y el despotismo.

Aborda entonces Carranza el caso que le interesa. Presenta ejemplos de los gobiernos "legales" que han existido en la historia independiente de México para probar los razonamientos expresados. Afirma que unos cuantos de estos gobiernos "se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes". Juárez pasa la prueba al establecer un gobierno fuerte. Pero no sucedió lo mismo con otros como Vicente Guerrero y Francisco I. Madero, quienes sucumbieron por no haber cumplido con ese principio.

Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso. Si, por una parte, el gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad: sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*, pág. 268; cursivas nuestras.

⁵⁰ *Idem.*

He aquí la falla de Guerrero y Madero: no haber actuado con rigor, no haber castigado a los transgresores del orden. Carranza, muy probablemente, pensaba en Zapata, su acérrimo enemigo, el bandolero del estado de Morelos. El orden no se logra enseñando la ley, sino aplicándola. La ley debe ser el instrumento que garantice el orden.

Para don Venustiano, los constituyentes de 1857 estuvieron en lo correcto en su forma de concebir el Poder Ejecutivo, pues le dieron libertad de acción para desarrollar su política, limitado sólo por el respeto a la ley. Sin embargo, se quedaron cortos, al no dar al Ejecutivo la legitimidad o el prestigio –como dice Carranza– que le resultaba indispensable para imponer el orden. Esto sucedió, porque la elección del presidente se hizo mediata, de manera que “su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”.⁵¹

Ésa fue la deficiencia de la carta magna anterior. Pero, por fortuna, las condiciones han cambiado, pues por un lado, el gobierno de la nación se fortaleció con las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, relativas a la elección directa del presidente y a la no reelección: “las reformas que ahora propongo coronarán la obra” revolucionaria.⁵² ¿Qué importancia tienen estas reformas? ¿Cómo darán más prestigio o poder al Ejecutivo? “El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo”. Pero igualmente tampoco aquel poder tendrá la posibilidad de invadir fácilmente las atribuciones del órgano camarál. La solución no nos podrá parecer más simple: la elección directa del presidente de la república. En efecto, señalaba Carranza:

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo;

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos.⁵³

No se equivocaba el Primer Jefe al subrayar la enorme importancia que implicaba la elección directa del Ejecutivo,⁵⁴ pues el voto es la fuente de su legitimidad y de su poder. El pueblo designa por medio del voto al presidente y lo convierte en su conductor político. Es por ello que el presidente de la república es irresponsable ante el Legislativo, pues no es electo por éste, pero es responsable ante el pueblo, por quien es designado, y éste es quien lo castiga o lo premia, fundamentalmente en los procesos electorales. El Congreso no puede censurar al presidente, pero sí el pueblo, aunque sólo en el proceso electoral.

Luego de toda la argumentación referida, el Varón de Cuatro Ciénegas concluía cerrando la estructura en anillo: "El gobierno, entonces, será justo y fuerte. Entonces la ley fatal de Tocqueville habrá dejado de tener aplicación".⁵⁵

Un análisis retórico de los medios de persuasión muestra la causa por la que el discurso tuvo una influencia determinante en las reformas que el Primer Jefe planteaba. Por una parte, el texto contiene una secuencia de argumentos con una lógica interna acabada y verosímil. De la afirmación de Tocqueville sobre la anarquía/dictadura, pasa el presidente a señalar la causa directa y evidente: el desorden, esto es, la falta de un gobierno fuerte. Luego presenta el remedio lógico y certero: dar prestigio –legitimar, diríamos nosotros– a la figura presidencial con elecciones universales. De este modo también el presidente de la república gozaría de la legitimación popular.

El diseño argumentativo es reforzado por medios emocionales y éticos, con el fin de impresionar o –como se dice en la retórica clásica– hacer atentos y dóciles a los diputados. Los recursos emocionales son abundantes: la carta enviada para defender a varios diputados que no iban a ser admitidos, la presencia del Primer Jefe en el recinto legislativo, las referencias a Madero y a la Revolución

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Cf. Lorenzo Córdova Vianello, "El sistema presidencial en México / Orígenes y razones", *op. cit.*, págs. 24-25.

⁵⁵ *Diario de los Debates*, *op. cit.*, pág. 268.

o la utilización de expresiones como "la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz". Por otra parte, se cuida mucho de fortalecer la imagen del Ejecutivo y de él mismo, sin externar juicios adversos contra los constituyentes.

De cualquier modo, sus argumentos son sólo verosímiles; sus conclusiones parten de entimemas y de paradigmas; no son demostraciones científicas. De manera que, si bien todos podrían estar de acuerdo en la constatación de la anarquía y la dictadura que habían imperado en nuestra historia independiente, las aseveraciones acerca de las causas ya no todos podrían creerlas. La simple relación de causa-efecto era insatisfactoria para muchos, aunque gentes interesadas o no del todo despiertas podrían estar de acuerdo en todo ello. Tal vez fue por esto último que la argumentación de Carranza logró enteramente su propósito.

La idea del gobierno fuerte no es un dogma; había quienes creían que esta salida no era la adecuada y que las grandes injusticias y problemas habían surgido precisamente por la instauración de gobiernos dictatoriales como los de Santa Anna y Porfirio Díaz. Esta posición será asumida por un buen número de diputados constituyentes.

Antiparlamentarismo

La segunda parte de esta sección del discurso que estamos analizando es, precisamente, una argumentación en contra del parlamentarismo. Para no dejar ninguna salida más que la del gobierno fuerte, habría que eliminar la posibilidad de la instauración en México de un régimen parlamentario. Nadie abogaba ya por la dictadura y el despotismo ante los resultados funestos que éstos habían tenido, pero había muchos que sí deseaban un sistema parlamentario. Ya antes, el Primer Jefe había aludido a quienes, "deslumbrados por la grandiosidad de la revolución francesa" habían hecho suyas todas las reivindicaciones de aquella gesta. Entre las principales reivindicaciones, Carranza tenía en mente, tal vez, el régimen parlamentario. Era, pues, necesario acabar de una vez con esta alternativa. Para ello, se pregunta en primer lugar por el objetivo que se persigue con la tesis del gobierno parlamentario.

Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada "gabinete". En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.⁵⁶

Entonces pregunta en dónde estaría la fuerza del gobierno y responde categórico: "En el parlamento". Enseguida, don Venustiano se lanza en contra del parlamento con facultades de gobierno, al señalar que, "en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración", de modo que "el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado". Éste es el primer argumento, frecuente en la literatura de la época. Carranza ha pensado ya en la respuesta de los impulsores del sistema parlamentario. Por este motivo, antes de proseguir, destruye los ejemplos de países con régimen parlamentario, afirmando que:

El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos.⁵⁷

Pues bien, en el caso de México no existen antecedentes monárquicos, de modo que:

...sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.⁵⁸

Según el jefe máximo, el requisito *sine qua non* del parlamentarismo es el régimen monárquico. El método por inducción retórica resulta eficaz para persuadir, pero no para llegar a

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

conclusiones válidas. Es cierto que el parlamento nace en el régimen monárquico de Inglaterra,⁵⁹ pero es un sistema que se ha aplicado también en pueblos colonizados en los que ha adquirido carta de identidad. Es pues, una verdad a medias. Sin embargo, es bastante atinado en el segundo argumento refutativo:

...el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.⁶⁰

En 1916 no sólo no existía una estructura política partidista, sino que ni siquiera había partidos, a excepción del Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Enseguida, el exgobernador de Coahuila presenta los ejemplos que refuerzan su argumento de que el régimen parlamentario no puede ser visto como una opción para México, pues afirma: "tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado". En cambio, da una importancia fundamental al caso de los Estados Unidos, al que se refiere con las siguientes palabras:

...pero para mí la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.⁶¹

No dice el jefe máximo que el régimen presidencial en el país del norte funcione a la perfección, sino que, con un giro

⁵⁹ José Gamás Torruco, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM, 1976, págs. 27 y ss. Cecilia Judith Mora-Donato señala que "La transformación de los regímenes constitucionales hacia fórmulas parlamentarias distintas supuso la eliminación de la legitimación monárquica" (*Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, op. cit., pág. 27).

⁶⁰ *Diario de los Debates*, op. cit., pág. 268.

⁶¹ *Idem*.

maestro, induce a pensar que ese país rechaza ese régimen de gobierno parlamentarista. Con un manejo retórico de los argumentos como los anteriores, don Venustiano Carranza concluye:

A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el gobierno de la república respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano (...) ⁶²

Con este discurso, y con el manejo de los hilos políticos en el Congreso, Carranza logró aprobar su propuesta de un Poder Ejecutivo fuerte, con un éxito que, a la larga, produjo un engendro abominable que él nunca se hubiera esperado ni –al menos si nos atenemos al discurso– deseado. En realidad, fue la “única propuesta reformadora de Carranza”. ⁶³ En la época revolucionaria resultaba evidente que la necesidad de un gobierno fuerte constituyera un argumento decisivo, sobre todo si se toma como antecedente el fallido gobierno maderista. En cambio, aún no se había ensayado un verdadero régimen de partidos.

Debate parlamentario constituyente

El grupo de los renovadores

A pesar de todo, los más variados argumentos en favor del régimen presidencialista y en contra del parlamentarismo no anularon los ánimos de los diputados constituyentes ni de las legislaturas posteriores para presentar proyectos de régimen parlamentario.

En las propias filas del carrancismo se manifestaron ideas renovadoras, francamente opuestas al proyecto carrancista, que

⁶² *Idem.*

⁶³ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana*, México, Cal y Arena, págs. 76-77.

proponían abiertamente el régimen parlamentario y rechazaban el sistema presidencialista.

En el Constituyente de Querétaro no existió un grupo homogéneo, de incondicionales a Carranza, a pesar de que la exclusión de villistas y zapatistas fue llevada a cabo con éxito. Dentro de los propios constitucionalistas, se distinguieron desde un principio dos bloques opuestos: los renovadores y los jacobinos, y un cierto número de diputados que no se identificaban con uno u otro bloque.⁶⁴ Los primeros habían sido nombrados directamente por Carranza y constituían su elite intelectual, personas con gran experiencia y bien preparadas para una responsabilidad semejante. El bloque radical, en cambio, lo integraban dirigentes o caciques regionales que habían participado o se habían visto involucrados en la lucha revolucionaria; representaban directamente los intereses de los campesinos y obreros.

El grupo de renovadores había tenido ya una participación relevante en la XXVI Legislatura,⁶⁵ con el estigma de haber apoyado a Victoriano Huerta. Uno de los personajes centrales de este bloque fue el tabasqueño Félix F. Palavicini, nacido hacia 1881, quien permaneció en la Cámara tras la renuncia de Madero. María del Refugio González define a este constituyente como liberal decimonónico, conservador a ultranza, visionario, nacionalista, intelectual orgánico y hombre de polémica.⁶⁶ Fue impulsor del Congreso y defensor del proyecto carrancista.

⁶⁴ Sobre los constituyentes de Querétaro existe una amplia bibliografía. En particular habría que mencionar a Alberto Enríquez Perea (comp.), *José Álvarez y Álvarez de la Cadena / Memorias de un Constituyente*, México, El Nacional / Instituto Mora, 1992. De Juan de Dios Bojórquez (Djed Bórquez) resultan de interés: *Hombres y aspectos de México en la tercera etapa de la revolución*, op. cit.; y *Forjadores de la revolución mexicana*, México, INHERM, 1960. Jesús Romero Flores, *Congreso Constituyente 1916-1917 / Biografías y semblanzas de algunos diputados*, México, 1976; e *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Editorial Gupy, 1985. Una investigación profunda sobre algunos diputados puede verse en AA.VV., *La Constitución mexicana de 1917: Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, 1990.

⁶⁵ Sobre estos personajes, cf. Félix F. Palavicini, *Los diputados*, México, Fondo para la Historia de las Ideas Revolucionarias en México, 1976 (edición facsimilar de la primera edición, 1913).

⁶⁶ María del Refugio González, "Felix F. Palavicini. Notas para su biografía", en AA.VV., *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., págs. 85-96.

Otro miembro sobresaliente de este grupo de “liberales clásicos” fue el jalisciense Luis Manuel Rojas, diputado de la XXVI Legislatura, quien fue electo como presidente del Congreso Constituyente y, en consecuencia, se convirtió en una pieza fundamental del bloque carrancista. Manuel Rojas participó en la elaboración del proyecto de reformas que impulsó y difundió en el Congreso, aunque posteriormente llegó a considerar con amargura que:

Ninguna de las grandes reformas legislativas que trajo más tarde la Revolución Constitucionalista y el Congreso Nacional Constituyente de Querétaro, dejaron de haberse planteado y discutido primero en la XXVI Legislatura, donde es inconcuso que hubieran encontrado soluciones más técnicas, equitativas y adaptables al complejo de los encontrados intereses de la sociedad (...) ⁶⁷

A diferencia de Palavicini, Rojas se opuso a Huerta en los momentos más difíciles de la XXVI Legislatura, y como maderista “llegó a la temeridad y al límite del martirio”: ⁶⁸ fue uno de los ocho que votó en contra de la renuncia de Madero y Pino Suárez el miércoles 19 de febrero de 1913.

En el grupo que redactó el proyecto de Constitución estaba también el licenciado guanajuatense José Natividad Macías (1857), uno de los diputados constituyentes más experimentados, pues había sido miembro de la XXV y XXVI legislaturas. ⁶⁹ A este bloque perteneció también el tlaxcalteca Gerzayn Ugarte (1881), cuya trayectoria ya era amplia en 1916, pues había sido diputado local y federal de la XXVI Legislatura, además de ocupar otros cargos públicos y dedicarse al periodismo. ⁷⁰

Para entender el carácter de este grupo, registramos un párrafo del Manifiesto que el 31 de enero de 1917 un numeroso grupo de

⁶⁷ Citado por Lucio Cabrera Acevedo, “Luis Manuel Rojas”, en AA.VV., *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit., pág. 101, de la obra de Luis Manuel Rojas, *La culpa de Henry Lane Wilson en el gran desastre de México*, México, Compañía Editora “La Verdad”, 1928, t. I, págs. 48-49.

⁶⁸ Lucio Cabrera Acevedo, op. cit., pág. 101.

⁶⁹ Véase la biografía que sobre Macías escribió M. Morineau, en *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., págs. 261-275

⁷⁰ Sobre Ugarte, véase la biografía de Pedro Emiliano Hernández Gaona, en AA.VV., *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., págs. 346-364.

diputados elaboró con objeto de acusar a los “renovadores” de obstruccionistas:

...el grupo revolucionario constitucionalista y el grupo “renovadores” o, mejor dicho, grupo de retardatarios, de aduladores, de obstruccionistas, pues J. Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Gersayn Ugarte, aquellos del último grupo, sólo se ocuparon de hacer labor de calumnia, labor de obstruccionismo, labor de desorientación.⁷¹

Los jóvenes jacobinos

Los autores del Manifiesto, conocidos como jacobinos o radicales, se encontraban relacionados con Álvaro Obregón, aunque muchos de ellos habían estado con Carranza desde inicios de la Revolución.

Se podría elaborar un perfil aproximado de los principales integrantes del bloque jacobino. Una de sus principales características es que la mayoría eran jóvenes⁷² que, salvo raras excepciones, no habían participado en anteriores legislaturas, de manera que llegaron al Congreso sin experiencia parlamentaria, como lo señalaba Juan de Dios Bojórquez: “Nada pudieron ni la experiencia ni la preparación de los viejos, ante la juventud arrolladora y los impulsos revolucionarios de quienes fuimos al Constituyente”.⁷³

Las ideas renovadoras, críticas y progresistas aparecen sobre todo en los espíritus jóvenes, quienes, por los impulsos propios de su edad o de su percepción vital, para bien o para mal, se ponen a la vanguardia de los cambios. En el Congreso Constituyente y en

⁷¹ El “Manifiesto a la Nación” aparece publicado en Daniel Moreno, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1967, págs. 85-88.

⁷² “Yo –afirmaba Juan de Dios Bojórquez (Djed Bórquez)–, que siempre me felicité por haber entrado a la revolución a las veintiún primaveras, tengo que lamentar no haber ido a Querétaro con seis o siete años más de experiencia. Confieso que asistía al congreso sin la edad requerida. Otro tanto hicieron varios compañeros: Luis Espinosa, Rafael de los Ríos, el doctor Guillén, Froylán Manjarrez, etcétera” (*Crónica del Constituyente*, op. cit., pág. 88), y luego agrega que “Los nuevos no conocíamos de trámites. Por ser los más numerosos, pedíamos siempre que se acatara el voto de la mayorías” (p. 89).

⁷³ Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, op. cit., pág. 167.

la XXVII Legislatura, participó "en la más alta tribuna de la nación" una nueva generación de tribunos que, ubicados en el ala jacobina del Congreso, lograron impulsar cambios constitucionales radicales que ahora son causa de orgullo para los mexicanos. Dificilmente las mentes envejecidas, aunque inteligentes, pueden dar saltos; pocos de entre ellos logran imprimir modificaciones radicales al *statu quo*. Normalmente tienen la idea de que "toda novedad es peligrosa", según afirmaba un inquisidor novohispano ante la alteración del orden en la Nueva España por los sucesos de 1808 en la metrópoli.

De los 218 constituyentes, según José Álvarez,⁷⁴ el grupo de los liberales clásicos contaba con aproximadamente 60 diputados; 20 eran independientes; y la gran mayoría, cien aproximadamente, eran jacobinos.

El principal integrante de este bloque fue el michoacano Francisco J. Múgica, quien participaba como diputado constituyente con una larga trayectoria revolucionaria y política, a la edad de 33 años. Aunque había ocupado puestos de primer nivel bajo las órdenes de Carranza (por ejemplo, comandante militar y gobernador provisional de Tabasco en 1916), dirigió el grupo de constituyentes radicales que intervino en el proyecto constitucional de Carranza, como miembro de la Primera Comisión de Constitución, en la que también se encontraban Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. Este grupo fue impulsor de las grandes reformas sociales, pero no participó significativamente en la elaboración de las reformas políticas, que correspondió a otros miembros de este bloque.

Los diputados Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González formaron parte de la Segunda Comisión de Constitución. Medina y Jara pertenecían al grupo jacobino; los otros tres eran moderados, de manera que los primeros se encontraban en desventaja.

No constituía el bloque de "las izquierdas" un grupo homogéneo y disciplinado. Dentro de éste pueden distinguirse al menos dos tendencias, como bien lo había notado el —en ese entonces— ministro de Fomento del gobierno de Carranza, ingeniero Pastor

⁷⁴ Alberto Enríquez Perea (comp.), *op. cit.*, págs. 72-73.

Rouaix: de una parte se encontraban aquellos que habían participado directamente en la lucha armada y que tenían una idea fija de las demandas de la Revolución. La otra tendencia estaba representada por "los jóvenes de sangre ardiente que, por no tener arraigo en el pasado, deseaban destruirlo rápidamente para entrar de lleno al porvenir del idealismo que habían soñado". Entre estos últimos destacaban Froylán C. Manjarrez, Rafael Martínez Escobar, Juan de Dios Bojórquez, Hilario Medina, Luis Espinosa, David Pastrana Jaimes y muchos más.

Entre estos diputados del Congreso Constituyente destaca la figura del guanajuatense Hilario Medina, abogado y profesor de historia universal en la Escuela Nacional Preparatoria, "orador elegante, de fácil palabra y muy erudito",⁷⁵ uno de los más insignes constituyentes, a pesar de su juventud (había nacido en junio de 1891), cuyas disquisiciones resultan muy maduras y adelantadas no sólo para su época. Como ya se ha dicho, fue integrante de la Segunda Comisión de Constitución y pronunció en nombre de todos los diputados el discurso de clausura en la sesión solemne del 31 de enero de 1917.⁷⁶

Como ese parlamentario, había otros más, igualmente profundos. Entre ellos se encontraba el poblano Froylán C. Manjarrez, quien se convirtió en una figura central del parlamentarismo en México. Inició su participación en la Revolución desde muy joven (nació en 1894) con Francisco I. Madero, y a la muerte de éste se unió a las filas constitucionalistas, siendo un acompañante permanente de don Venustiano Carranza, y llegó a ser diputado constituyente por el distrito de Atlixco sin haber cumplido la edad reglamentaria.⁷⁷

A este grupo pertenecía el tabasqueño Rafael Martínez Escobar, quien, en 1917, a la edad de 27 años, tenía un largo currículum, pues había entrado muy joven a la lucha política con el maderismo; en 1913 ingresó al constitucionalismo y fue presidente del Partido Liberal Constitucionalista. Luego de haber sido diputado en el Constituyente y en las XXVII y XXIX legislaturas,

⁷⁵ Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, op. cit., pág. 215.

⁷⁶ Sobre este constituyente, cf. Héctor Dávalos Martínez, "Hilario Medina Gamboa", en *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., págs. 278-288.

⁷⁷ Véase Manuel González Oropeza, "Froylán C. Manjarrez", en *La Constitución mexicana...*, op. cit., págs. 165-179. Sobre la fecha de su nacimiento, cf. pág. 165.

desconoció a Carranza en 1920, y en 1927 apoyó al general Francisco Serrano, con quien murió en la emboscada de Huitzilac, el 3 de octubre de ese mismo año. Se trata de un hombre de profundas convicciones.

David Pastrana Jaimes es otra figura sobresaliente. Abogado guerrerense, habría de participar sobre todo en los problemas relativos a la cuestión agraria, que fue su bandera de toda la vida. Apoyó la conversión del régimen presidencialista en parlamentarismo, aunque pensaba que debía hacerse gradualmente.

Otro connotado jacobino, sobre todo por sus posiciones anticlericales, fue el michoacano José Álvarez y Álvarez de la Cadena, nacido en 1885, quien había tenido experiencia en la milicia y en la administración pública municipal. Muchos otros constituyentes menos conocidos participaron al lado de los principales jacobinos, como el mexiquense Carlos L. Gracidas, diputado por Veracruz, y el hidalguense Rafael Vega Sánchez.

El término *jacobino* que se imputó a este grupo para indicar que sus miembros eran radicales, fue adoptado con orgullo por ellos. Así, por ejemplo, para Martínez Escobar, los radicales de la "extremadura izquierda" (tal vez quería decir: "izquierda extrema dura"), hacían gala de jacobinismo: "pues nuestro jacobismo sublimisa y dignifica el espíritu humano (...) me siento más orgulloso y contento de estar allí en esa extremadura izquierda que de estar allí en esa ala derecha".⁷⁸

Entre estos dos bloques se encontraba un número impreciso de constituyentes que podrían apoyar a uno u otro grupo, y al que Arnaldo Córdova caracteriza como "los del *pantano*", esto es, aquellos que están en el medio, que pueden actuar con unos o con otros, y que pueden hacer triunfar a la *montaña* o la *gironda*, según el modelo francés. Los del "pantano" no eran unos oportunistas ni acomodaticios. Fueron ellos quienes hacían triunfar a una de las dos posiciones antagónicas dentro del Constituyente y quienes lograron mover la balanza en favor de los jacobinos.

Sin embargo, habría que evitar caer en el error a que podría inducir la anterior clasificación. Las derechas no se encontraban en el extremo conservador del espectro político, pues

⁷⁸ *Diario de los Debates*, op. cit., núm. 61, pág. 441.

sus miembros provenían también de la lucha revolucionaria y se encontraban dotados de muchos elementos progresistas. La realización del Constituyente se debía fundamentalmente a ellos, de manera que parece adecuada la caracterización de "renovadores", pues buscaban reformar, aunque sin romper con el pasado. Ya se podrá imaginar quiénes constituían "las izquierdas", la "extrema dura" jacobina.

Habría también que evitar caer en el error de las clasificaciones. Éstas nunca son exactas y pueden conducir a percepciones falsas de la realidad. Así, por ejemplo, Arnaldo Córdova ubica en el pantano a Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, José Truchuelo, Fernando Lizardi y Miguel Alonzo Romero. En cuanto a Medina, su ubicación en el "pantano" podría ser correcta si se toma en consideración que no estaba "amarrado" ni con los renovadores ni con los radicales de izquierda, pero fue evidente desde un inicio su oposición al grupo renovador al presentar su fuerte y exitosa oposición a que don Natividad Macías formara parte de la Comisión de Constitución. Se le apodó "El Rebelde" y, con justa razón, se le ubica junto a los jacobinos, aunque no en el subgrupo de militares, sino con el de los jóvenes radicales que apoyaron las reformas sociales y que buscaron, sin éxito, reformas políticas de fondo.

En el Congreso Constituyente no se dieron agrupamientos equiparables a los actuales grupos parlamentarios, ni siquiera se formaron grupos claramente definidos, que tuvieran una directiva o al menos que hubieran establecido el compromiso de votación conjunta. Se trataba de tendencias que se agrupaban de acuerdo con los asuntos que se debatían. Por esto no resulta extraño que Palavicini y Múgica hubieran votado del mismo lado cuando se discutió la fracción I del artículo 55, el 6 de enero.

De esta manera, el grupo de izquierda era circunstancial y, en consecuencia, no actuaba en bloque en todos los casos. Las diferencias entre los jacobinos se manifestaron en el aspecto político. Mientras que todos ellos apoyaban las reformas sociales radicales, no todos compartían las ideas parlamentaristas que habían expresado algunos constituyentes en el transcurso de los debates, en contra del proyecto carrancista de fortalecer al Ejecutivo. Es más, es posible entrever en el grupo jacobino una división entre quienes apoyaban cambios radicales al sistema político

y quienes se apegaban en este punto a la línea más conservadora. Entre estos últimos se encontraba la cabeza más visible de los radicales de izquierda: Francisco J. Múgica, seguido por el propio Martínez Escobar y otros.

El debate del 12 de diciembre: República federal y presidencialista

Las discusiones acerca del presidencialismo frente al parlamentarismo empezaron a darse con el primer debate sobre la Constitución, verificado en la décima sesión ordinaria, el 12 de diciembre de 1916, acerca de la denominación que debería darse a nuestro país: Estados Unidos Mexicanos o República Mexicana. En el dictamen presentado por la comisión integrada por Múgica, Román, Monzón, Recio y Colunga sobre el preámbulo de la Constitución, se cambiaba la primera por la segunda, arguyendo que:

El pueblo ha llamado y seguirá llamando "México" o "República Mexicana"; y con estos nombres se la designa también en el extranjero. Cuando nadie, ni nosotros mismos, usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño de imitar al país vecino. Una república puede constituirse y existir bajo forma federal, sin anteponerse las palabras "Estados Unidos".⁷⁹

No se trataba de un asunto banal, pues la denominación implica una serie de concepciones políticas que definen nuestra nación. Como señalaba correctamente el presidente de la Mesa Directiva, Luis Manuel Rojas, "la palabra 'República', en efecto, no puede significar de ninguna manera, la idea de federación; la palabra 'República' por su tradición está asociada a los antecedentes del sistema central".⁸⁰ Esto era así en nuestra historia política, pero bien podría haberse adoptado el nombre de "República Federal Mexicana". De cualquier modo, habría

⁷⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 12 de diciembre de 1916, t. 1, núm. 23, pág. 399.

⁸⁰ *Idem*.

que entender que el afán por copiar el sistema estadounidense era inadecuado para México, entre otras muchas razones, porque mientras que con la federación de las colonias de Norteamérica se buscaba encontrar un elemento de unión de estados independientes, en el caso de nuestro país se intentaba lo contrario: reconocer entidades federativas que se habían visto sometidas a un centralismo autoritario y, sobre todo, crear estados, aunque en general se hizo de manera arbitraria.

Tal vez la razón mayor era que la palabra *república* se adapta muy bien para designar el régimen parlamentario, que es lo que se estaba combatiendo, mientras que para el presidencialismo resulta adecuada la denominación de "Estados Unidos Mexicanos".

Los carrancistas se opusieron terminantemente a esta modificación que, en cambio, fue defendida por Manjarrez. Luego de un larguísimo debate, el dictamen obtuvo una votación de 108 en contra y 57 a favor. En vez de República Mexicana, nuestra nación continúa llamándose –inadecuadamente– Estados Unidos Mexicanos. Ésta fue la primera derrota de los jóvenes constituyentes partidarios del parlamentarismo; con la denominación del país se ponía un primer obstáculo al tránsito hacia una forma de gobierno que no fuera la presidencialista.

La convocatoria a las sesiones extraordinarias

En la cuadragésima segunda sesión ordinaria, celebrada el 14 de enero de 1917, José Álvarez, Carlos L. Gracidas y Rafael Vega Sánchez presentaron una iniciativa de adición de una fracción IV al artículo 79, sobre las facultades de la Comisión Permanente de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso "en caso de que la autonomía nacional se halle comprometida, o para juzgar de los delitos graves cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la Federación".⁸¹ La iniciativa fue turnada a la Comisión de Constitución, luego de una discusión en la que algunos diputados pedían que se retirara el trámite. A pesar de ello, la iniciativa se puso a discusión la noche del 15 de enero de 1917.

⁸¹ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. 2, núm. 57, pág. 329.

Luego de la exposición de José Álvarez, el diputado Lizardi pidió retirar la adición propuesta porque, de aceptarse, la Comisión Permanente podría eventualmente "estar convocando al Congreso a sesiones y perturbando la marcha del Ejecutivo".⁸² Igualmente, Gerzayn Ugarte se opuso firmemente a la iniciativa, pues consideraba que la convocatoria a sesiones extraordinarias tendría como único asunto enjuiciar a los altos funcionarios de la Federación, de modo que "perjudicaría y casi serviría únicamente de instrumento a la Comisión Permanente, para tener en constantes dificultades al Ejecutivo",⁸³ y continúa señalando, en el estilo de don Venustiano:

Robustezcamos al Poder Ejecutivo, démosle al Poder Legislativo todas las facultades que deba tener, en círculos perfectamente determinados, para que armónicamente funcionen las facultades de uno y otro, porque así se evitarían, de seguro, las intrigas contra el Ejecutivo, y se evitaría la perturbación de la paz (...) y tendremos entonces que, en vez de crear un sistema presidencial fuerte (...) crearemos sencillamente un ente, manejado por el Poder Legislativo.⁸⁴

Juan de Dios Bojórquez inició su participación en pro señalando que le provocó preocupación que desde un principio se hubiera hablado de "robustecer, de dar mayor poder al Poder Ejecutivo", porque le parecía claro que el proyecto de reformas partía de Carranza, quien, no sólo era el jefe supremo de la Revolución, sino también sería el futuro presidente de la república, de manera que le resultaba natural que "por instinto de conservación", buscara mayores facultades para el Ejecutivo. A Bojórquez esto no sólo le parecía natural, sino que también consideraba que era necesario el gobierno fuerte, pero que debía de cualquier modo darse esa facultad a la Comisión Permanente con objeto de que los poderes se equilibren efectivamente y puedan señalarse uno a otro sus errores. Bojórquez manifestaba así de dónde provenía la idea del gobierno fuerte y la necesidad de dar

⁸² *Idem.*

⁸³ *Ibid.*, pág. 332.

⁸⁴ *Idem.*

un verdadero equilibrio a los poderes, pues el equilibrio no consistía sólo en dar mayor poder al Ejecutivo.

Después habló en contra José Natividad Macías, presentando amplios argumentos en contra de la iniciativa y señalando cómo, de aceptarse, el presidente de la república quedaría a merced de la Comisión Permanente.

Continuaron José Álvarez y Pastrana Jaimes a favor. Fue decisiva la participación de Múgica, con uno de los que se consideran sus mejores discursos, en contra de la iniciativa. Se trata de un discurso importante, pues pone de manifiesto la diferencia que surgió en el grupo jacobino.

Empezó el diputado constituyente hablando acerca del propósito de corregir todo lo que tendiera a desequilibrar el funcionamiento constitucional, y uno de los problemas más serios, según Múgica, era la facultad absoluta que el Congreso tenía para estar reunido el tiempo que quisiera y tratar a su antojo cualquier tema.

Éste fue uno de los motivos más serios que le impedían al Ejecutivo respetar al Congreso y para resolver el problema deben ponerse restricciones al Congreso. Una es fijar los periodos; otra, señalar los temas; y una tercera, que el Ejecutivo tenga la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. De otra manera, al verse constreñido y limitado el Ejecutivo en sus funciones, recurrirá a la única solución posible: el golpe de Estado. Por esa constricción surgen las dictaduras.⁸⁵

La iniciativa ni siquiera se admitió para su votación en lo particular; se rechazó por 94 votos en contra y 50 a favor. El artículo 79 fue aprobado en lo general por 151 votos, a pesar de los esfuerzos de algunos diputados por que se votara la adición propuesta. Ésta fue la segunda derrota importante de los parlamentaristas en el Congreso Constituyente.

El artículo 74 de la Constitución de 1857 señalaba como atribución de la Comisión Permanente: "Acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo la convocación a sesiones extraordinarias". Se anuló esa facultad, aunque el 18 de enero de 1917 se adicionó el artículo 79 dando facultad a la Comisión Permanente para "convocar a sesiones extraordinarias en caso de delitos oficiales o del

⁸⁵ *Ibid.*, pág. 339.

orden común cometidos por los secretarios de Estado", como una concesión al Poder Legislativo.

Afortunadamente, el 24 de septiembre de 1923 se otorgó competencia a la Comisión Permanente para convocar al Congreso Extraordinario sin limitación de objeto por tratar. Con esta reforma obregonista podemos darnos cuenta de la exageración en que cayó el Congreso Constituyente con la intención de proteger sobremanera al Ejecutivo.

De este modo, no sólo se redujo a un único periodo de sesiones al año, sino que también se maniató a la Comisión Permanente, "evitando de esta suerte las molestias que el futuro presidente de la república (...) temía le causase cualquier Congreso independiente".⁸⁶

La elección directa del presidente de la república

El 18 de enero se registraron dos debates fundamentales en relación con la división de poderes. El primero se produjo con motivo de la presentación ante el pleno del dictamen del artículo 84 que preveía que, en la eventualidad de falta absoluta, el presidente de la república debería ser electo por el Congreso de la Unión, en caso de que éste se encontrara en sesiones. En caso contrario, la Comisión Permanente designaría un presidente provisional que duraría en su encargo hasta la elección del presidente interino por el Congreso.

Los diputados Eliseo L. Céspedes y Celestino Pérez sostenían la necesidad de convocar a nuevas elecciones. El queretano José M. Truchuelo se opuso de manera terminante al dictamen, pues recordaba que se había tratado de robustecer al Poder Ejecutivo, pero con el dictamen se daba al Congreso "un arma poderosa

⁸⁶ Jorge Vera Estañol, *Historia de la revolución mexicana*, op. cit., pág. 537. En los artículos 62 y 63 de la Constitución de 1857, el Congreso tenía cada año dos periodos de sesiones ordinarias. El primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, prorrogable por "treinta días útiles"; el segundo, improrrogable, del 1º de abril al último día de mayo. En total cinco o seis meses y medio de sesiones. En cambio, en la Constitución de 1917 (artículos 65 y 66) se estableció un único periodo de sesiones, del 1º de septiembre al 31 de diciembre máximo; es decir, cuatro meses.

para estar intriguando constantemente contra el jefe del Poder Ejecutivo". Con estas facultades tan amplias, el Congreso estaría "buscando pretextos para obligarlo a dimitir, hasta fomentar una conspiración contra él a fin de nombrar al que convenga al Poder Legislativo".⁸⁷

El diputado poblano Alfonso Cabrera Lobato subió a la tribuna para apoyar a los diputados que lo habían antecedido en contra del dictamen, y presentó el caso siguiente: a la muerte del presidente electo en los primeros dos años, el Congreso, por medio del partido que tiene la mayoría, elige nuevo presidente; sin embargo, al renovarse la Cámara de Diputados, si el partido del presidente que era mayoría queda en minoría, el Ejecutivo deberá fungir ante una cámara que le es completamente adversa, en una situación sumamente difícil, pues ha perdido la fortaleza que antes tenía.

Resulta interesante referir el contenido del discurso que el diputado Hilario Medina, miembro de la Segunda Comisión de Constitución, pronunció para refutar a Cabrera Lobato. Medina afirmó que a aquél no le agradaba que en el parlamento hubiera partidos ni "diferencias de criterio, ni luchas políticas, ni vida democrática" y en seguida se pregunta: "¿Qué? ¿Le asusta al señor doctor Cabrera que un presidente, en un momento dado, tenga oposición en un parlamento?" Y responde:

La oposición, señores diputados, es la condición de los buenos gobiernos. Por eso es que el parlamentarismo tiene tantos partidarios actualmente en la ciencia política, porque, antes que todo, el parlamentarismo se forma de dos cosas: de un gobierno en actividad y de un partido en disponibilidad, y este último es el que hace la oposición al gobierno en actividad.⁸⁸

En ese entonces no había partidos políticos como ahora los entendemos, sino agrupaciones que dependían de un hombre fuerte, de un caudillo. Sin embargo, el diputado Medina veía con pulcritud la funcionalidad de una cámara con partidos en lucha:

⁸⁷ *Diario de los Debates*, op. cit., t. 2., núm. 61, pág. 430.

⁸⁸ *Ibid.*, pág. 433.

El jefe del partido en disponibilidad es el *leader* de la oposición y solamente se ha visto por la experiencia política de todos los países que es un buen gobierno, una verdadera vida democrática, aquella que está garantizada por la lucha de los partidos, por lo que se llama la oposición (...) ⁸⁹

Y luego se refiere a la acción que realizan las minorías cuando se ven imposibilitadas para influir en las decisiones:

Las minorías, señores diputados, en los regímenes democráticos, tienen derechos tan respetables y tan grandes como los tienen los demás partidos; y una minoría que se ve en un parlamento en la imposibilidad de oponerse a la designación de un candidato, lo que hace es descompletar el quórum y hacer labor obstruccionista (...) Este hecho se ha visto en el Parlamento inglés, se ha visto en el Parlamento francés, a consecuencia del golpe de Estado del presidente Bonaparte, que se erigió en Napoleón III. ⁹⁰

El diputado Medina tiene una perspectiva diferente, por ejemplo, de Justo Sierra; observa atento los resultados y los pondera con un criterio democrático. Pone un ejemplo, tal vez más grave de los que conoció el gran maestro en Inglaterra. Sucedió –cuenta él– que, con base en el Reglamento de Debates de la Cámara de los Comunes, que autorizaba a sus miembros a hacer proposiciones y mantener el uso de la palabra todo el tiempo que quisieran:

Los partidarios del régimen irlandés (...) se unían y todos ellos desfilaban por la tribuna y lanzaban grandísimos discursos, de tal manera, que durante 15 días, 20 días y hasta un mes, nunca fue posible llegar a una resolución que le urgía al Ministerio. Apelando a procedimientos de esta naturaleza, la minoría, entonces la mayoría, en la imposibilidad de obtener sus miras, llegó a una transacción con la minoría y *resultó un conjunto que es perfectamente adecuado a los intereses nacionales*. ⁹¹

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem*; las cursivas son nuestras.

Se trata de una visión fresca, optimista y justa de las minorías, pues obviamente no todo es desmanes, insultos y narices rotas. De este modo, continuaba el joven diputado:

Yo no me asusto ni me asustaré de la oposición que se haga al presidente de la república y, al contrario, yo deseo que en nuestra carta constitucional tengamos el principio de la formación de partidos políticos que hagan labor opositorista y estén controlando los actos de un gobierno.⁹²

Lo que sucedió en la historia posterior del Congreso, si exceptuamos la XXVII Legislatura y algunos casos de oposición firme en la Cámara de Diputados, fue precisamente la supresión de las minorías. Tal vez ya lo preveía el diputado Medina en ese entonces, y por ello buscaba disminuir el poder del Ejecutivo, sosteniendo el carácter democrático de la elección indirecta del presidente de la república, que era el aspecto central en el que Carranza identificaba la debilidad del gobierno y todos los males que habían padecido los mexicanos. Ésta es, pues, la oposición fundamental entre la visión del Primer Jefe y el grupo de jóvenes jacobinos parlamentaristas. Medina asume la defensa de la elección indirecta del presidente de la república en el Congreso.

En relación con el argumento de que la designación del presidente de la república implica una renuncia del pueblo a su soberanía, el diputado Medina refutó los argumentos señalando que:

El pueblo mexicano, señores, en uso de su soberanía, que es inalienable como ya lo he sostenido en otra ocasión, sí autoriza a estos representantes de este congreso para hacer una constitución, y si este mismo congreso ha estimado bueno para los intereses del país que la designación de presidente de la república se haga en determinada forma, no supone este mismo hecho que la soberanía nacional se ha derogado en este congreso y que este mismo congreso ha quedado autorizado para designar al presidente de la república.⁹³

⁹² *Idem.*

⁹³ *Idem.*

Rechaza, pues, que se viole el principio democrático cuando es el Congreso el que designa al presidente de la república, pues "los representantes en el Parlamento son el producto del voto popular".

La elección es indirecta porque la primera elección ha tenido por objeto llevar al poder a determinada personalidad y la segunda elección, que consiste en que los miembros del Congreso designen al presidente, se conoce con el nombre de elección indirecta, y la elección indirecta no es menos democrática que la elección directa.⁹⁴

Hilario Medina rechaza los temores a los peligros que implicaba que el presidente fuera electo por el Congreso y no por la voluntad popular. Se refiere a las reformas "mejores y más trascendentales" que habían hecho a la Constitución de '57 con objeto de limitar las facultades del Poder Legislativo que hasta entonces habían sido "el arma terrible". Para fundamentar su tesis, presenta dos "casos notables" acerca del enfrentamiento que muchos congresos habían tenido con presidentes, en los que éstos habían sido derrotados. El primero se refiere al enfrentamiento entre el presidente Juárez y el Congreso en el año de 1861, que sucedió después de la guerra de tres años:

...cuando el señor Juárez acababa de salvar a la república y a la nación, cuando todos los habitantes se unían inspirados en una plegaria de amor, de reverencia, de agradecimiento de todo lo que puede dar un pueblo en una convulsión suprema de gratitud (...) ⁹⁵

Pues bien, en esos momentos tan singulares, el Congreso de la Unión tomó la "decisión desastrosa" de pedir la renuncia al presidente de la república:

Sucedió entonces que 57 diputados formaron la minoría, y 61 formaron la mayoría, y aquellos 57 diputados patriotas que no olvidaron la obra del señor Juárez, aquéllos fueron los que se opusieron

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Ibid.*, pág. 434.

para que no se cometiera un atentado que hubiera sido de fatales, de funestas consecuencias para la vida nacional. Esta era la labor del parlamento en aquella época.⁹⁶

Nótese cómo Medina toma el mismo ejemplo que Carranza, pero para hablar en favor del parlamentarismo, de las minorías que, en ese régimen, pudieron efectivamente impedir que el presidente de la república se viera obligado a renunciar. No se habla del orden ni del gobierno fuerte, que sí logró establecer Juárez, aunque no podemos afirmar con toda seguridad que fue en beneficio de la república, sino de los procedimientos democráticos que fortalecen la vida institucional.

El segundo ejemplo presentado por Medina se refiere a la actitud de oposición sistemática que adoptó la XXVI Legislatura frente a Francisco I. Madero, que califica como "una notable reacción porfirista", a la que culpa de la caída del mandatario. Se refiere específicamente a dos casos que tuvo la oportunidad de conocer. El primero fue el aumento de las dietas a los diputados; el segundo, cuando éstos quisieron declarar día de fiesta el 2 de abril:

El señor Madero hizo observaciones muy atinadas y, no obstante, fueron desechadas, porque en aquel momento no había veto presidencial; esto es lo que el proyecto del Primer Jefe ha vigorizado y ha puesto en la actual Constitución.⁹⁷

Hilario Medina acepta que es necesario fortalecer al Ejecutivo, pero considera que con el veto es suficiente. Con esto, el señor Truchuelo no debería tener ya temores de que sucediera tal cosa ahora, pues se había fortalecido al Poder Ejecutivo. Las reflexiones del joven diputado Hilario contra sus propios compañeros, aunque a veces sarcásticas, dan una idea clara de la profundidad del conocimiento sobre los mecanismos del parlamentarismo.

Desgraciadamente, el grupo de partidarios parlamentaristas perdió otra batalla más. El dictamen fue desechado por 83 votos frente a 59. Múgica, Martínez de Escobar, Monzón, Alonzo

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

Romero y otros jacobinos votaron en contra con algunos renovadores. La mayoría de éstos, como Lizardi y Palavicini, votaron con los jacobinos parlamentaristas, en este caso muy específico, aunque sostenían la idea de gobierno fuerte, que ellos mismos habían formulado.

Valieron más los principios de orden y gobierno fuerte que los mecanismos democráticos. Desde entonces, en caso de que el presidente de la república no pueda continuar en su cargo, por las causas que sean, el Congreso puede nombrarlo sólo después de pasados los dos primeros años, como presidente provisional. Fue una derrota más de aquel grupo.

La facultad de nombrar a los secretarios

El mismo día 18 de enero, pero en la tarde, en la cuadragésima octava sesión, se originó otro debate con motivo de la presentación del dictamen de la fracción II del artículo 89, sobre las facultades y obligaciones del presidente, que reproducía el proyecto carrancista y que fue aprobado con un cambio insignificante.

En el debate intervinieron dos diputados en contra del dictamen: Froylán Manjarrez y Pastrana Jaimes, y dos a favor: Manuel Herrera y Rafael Martínez Escobar. Los argumentos que se expresaron tocaron de manera frontal la alternativa presidencialismo o parlamentarismo. La discusión retomaba, en sus puntos medulares, el discurso carrancista del 1º de diciembre de 1916.

Manjarrez se expresa sin ambages en favor del parlamentarismo, con las siguientes palabras: "Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia".⁹⁸

Para fundamentar su preferencia, Manjarrez introduce un argumento histórico de particular interés. Según él, la revolución se realizó en contra del Poder Ejecutivo, no en contra del Legislativo. Por lo anterior, afirma:

⁹⁸ *Ibid.*, pág. 437.

Supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o a cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se les colgaría.⁹⁹

Manjarrez se refiere enseguida a las reformas con las que se le han quitado muchas facultades al Legislativo:

...ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la república un dictador, y esto no debe ser.¹⁰⁰

Enseguida el joven diputado Manjarrez presenta su propuesta de modificación al dictamen que se estaba discutiendo, con base en una iniciativa que habían presentado veinticinco constituyentes el día anterior, el 17 de enero. Como la sesión del 17 de enero se había prolongado hasta las 23:15 horas y quedaba en cartera una gran cantidad de asuntos, se decidió diferir las iniciativas y dictámenes para discutirlos el día siguiente, luego de haber impreso y distribuido copias entre los diputados. Ahora pedía se sometiera a discusión esa iniciativa, que sí implicaba una verdadera reforma, pues en ella se proponía: "Que el presidente de la república tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados".¹⁰¹

Entonces, el presidente de la mesa concede la palabra al diputado guerrerense David Pastrana Jaimes quien, luego de señalar que no se iba a hablar "del régimen parlamentario, porque

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

estamos muy lejos nosotros de soñar en el régimen parlamentario", afirma:

Aquí en este congreso, y por los abusos del Poder Legislativo, hemos puesto trabas, hemos encadenado al Poder Legislativo, le hemos puesto período de cuatro meses para sus sesiones, y ese período puede reducirse a un día, quince días o un mes; la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso ni para tratar asuntos de alta nobleza y dignidad; hemos maniatado al Poder Legislativo a tal grado, que no será posible de hoy en adelante que ese Poder Legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la república o contra cualquier otro poder.¹⁰²

Así pues, ya nada habría que hacer contra el Legislativo, puesto que ya se le habían puesto *candados*, como hoy decimos. Pero ahora, qué se va a hacer con las facultades de que fue despojado el Poder Legislativo. No se debe caer en el error, señala Pastrana, de depositar en una sola persona el absolutismo de las cámaras, lo que se ha hecho no significa que "porque no queremos dictadores queramos un solo dictador". "Lo que hemos hecho aquí al maniar al Poder Legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo".¹⁰³

Pastrana Jaimes argumenta en favor del régimen parlamentario recurriendo al ejemplo de Francia, "país latino como el nuestro", que desde hace mucho tiempo ha tenido ese régimen, y continúa refiriéndose a la literatura de su época, en primer lugar a don Emilio Rabasa, para concluir que la conciencia arrastra a los mismos tratadistas que recomiendan el sistema presidencial, a manifestarse en favor del régimen parlamentario.¹⁰⁴

Luego de entresacar algunas citas de la exposición de motivos del discurso de don Venustiano Carranza del 1º de diciembre del año anterior, el legislador Pastrana Jaimes presenta el tema de la armonía, un sinónimo del término equilibrio, muy

¹⁰² *Ibid.*, págs. 437-438.

¹⁰³ *Ibid.*, pág. 438.

¹⁰⁴ *Idem.*

frecuente antes como ahora.¹⁰⁵ "¿Cómo hemos hecho esa armonía?", se pregunta Pastrana Jaimes. "Matando al Poder Legislativo y creando un dictador. Así es la armonía que crea la Cámara. Vamos a ver cómo se satisface ese anhelo".¹⁰⁶

Ahora presenta su propuesta, en búsqueda de armonía: "Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar; veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse".¹⁰⁷ Sin embargo, acepta que no ha encontrado una solución satisfactoria. Aunque el licenciado Giffard, secretario auxiliar del presidente, lo había convencido en un principio de que la Cámara no podía aprobar los nombramientos de los ministros, pues "habría incongruencia con el sistema presidencial que hemos aceptado y el sistema parlamentario de los franceses", Pastrana Jaimes no se convence del todo "porque no es que vayamos a mezclar dos sistemas en uno solo".¹⁰⁸ Luego señala que, para que exista un sistema parlamentario, es necesaria la existencia de partidos políticos, pero:

...si no hay partidos políticos, no habrá ningún sistema parlamentario, por más que nosotros establezcamos la responsabilidad para los ministros (...) Lo que hemos hecho es traer del sistema parlamentario unos renglones que corten un abuso; es lo único que ha traído la iniciativa; poner los poderes en armonía, porque es indispensable.¹⁰⁹

El diputado Pastrana Jaimes hizo señalamientos contundentes sobre cómo se había dejado al Ejecutivo en la Constitución, no como un poder fuerte –según el juicio de Carranza y la gran mayoría de diputados–, sino como "un poder absoluto", para señalar enseguida que:

¹⁰⁵ La idea de la división de poderes como un postulado para lograr el equilibrio o armonía (en términos de Pastrana) fue fundamental en el siglo XVIII. La noción del equilibrio "vino a ser prácticamente un concepto de moda" en el pensamiento europeo de ese siglo (Zippelius, *Teoría general del Estado*, pág. 325). En México se introdujo en la independencia y desde entonces ha existido en el discurso político.

¹⁰⁶ *Diario de los Debates*, op. cit., núm. 61, pág. 438.

¹⁰⁷ *Idem*.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ *Idem*.

...a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos, no descansa en el cariño de los ciudadanos: Que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil, un Ejecutivo que estará apoyado únicamente en las bayonetas.¹¹⁰

A pesar de lo anterior, el diputado Pastrana agrega que:

Es necesario que en la conciencia nacional, que en cada ciudadano esté la íntima convicción de que las resoluciones del Poder Ejecutivo son resoluciones aceptadas, son resoluciones siempre justas, que lo harán responsable a él y a cada secretario que tiene. La responsabilidad solidaria del presidente y sus ministros, en cualquiera de los ramos, da más seguridad y mayor acierto.¹¹¹

Enseguida, el diputado Pastrana Jaimes presenta una idea equivocada al afirmar que: "Todos los pueblos latinos van corriendo al parlamentarismo, porque ven que allí está su salvación". En cambio, acierta cuando señala en su célebre pasaje:

Y nosotros, ¿a dónde hemos ido más que corriendo en esta cámara? Hemos ido corriendo a una dictadura. En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey de España había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador. Siempre he creído que los poderes se miden, o, más bien dicho, que los sistemas parlamentarios se miden por la cantidad de poder que se deposita en una sola persona y no por los nombres. En México, en la República Mexicana, podemos tener hasta una monarquía, o un dictador o un presidente, según la cantidad de poder que depositemos en él; los nombres no significan nada (...) Si queremos encaminarnos a nuestros ideales, si queremos realizar en algo nuestras aspiraciones, debemos de ponerlos en armonía con nuestras tendencias de sangre.¹¹²

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

Más adelante introduce el recurrente argumento de las condiciones que impiden adoptar el sistema parlamentario, argumento de ayer y de hoy, que implica no otra cosa que el apego a la costumbre y a la tradición. En efecto, dice Pastrana Jaimes:

En estos momentos, en el medio social en que vivimos, dadas nuestras condiciones políticas, dados nuestros antecedentes, no podemos adoptar el sistema parlamentario, porque no estamos todavía en condiciones de adoptarlo; para hacerlo sería necesaria una larga preparación, y no la tenemos.¹¹³

A pesar de todo ello, el diputado no desecha avanzar en ese sistema. En efecto, según él:

Eso no quiere decir, señores, que porque no estamos en condiciones de adoptar el régimen parlamentario, no podamos en esta cámara sentar la primera piedra para el porvenir. Por eso hemos pedido que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara y que esos ministros sean solidariamente responsables con el presidente de la república.¹¹⁴

Luego de Pastrana Jaimes interviene en tribuna el diputado Manuel Herrera, en contra del dictamen. Después de referirse a su preopinante, acerca de la necesidad de "dar un paso en el sistema parlamentario, sometiendo a la aprobación de la Cámara el nombramiento de los secretarios de Estado y demás funcionarios a que el artículo se contrae", el orador se manifestaba "enemigo de la forma parlamentaria, aun cuando sé perfectamente que en Suiza, que en Francia cada día se robustece y que ha producido benéficos resultados" y se presentaba como partidario del sistema presidencial, el cual "ha producido la república más grande y democrática que ha existido sobre la faz del planeta".¹¹⁵

Enseguida continúa con la comparación de los dos regímenes. Expresa que "en los países parlamentarios se tiende de una

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Ibid.*, pág. 439.

¹¹⁵ *Idem.*

manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo". En cambio, arguye, con tergiversación evidente, que "el sistema presidencial tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez que a la fortificación del Legislativo y del Departamento Judicial", y esto sucede —explica— "porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes o, más bien, los tres poderes".¹¹⁶

Manuel Herrera se detiene en el sistema presidencial, y después de sostener que "sus atribuciones están equilibradas para la marcha armónica, para producir el mejoramiento del pueblo", refuta al diputado Pastrana manifestando que la Cámara no otorgó facultades al presidente de la república para constituirse en dictador:

...no, señores; debe hacerse constar que no es así, que eso es mentira; lo que se ha hecho hasta ahora en esta cámara es reconocer cuáles son las cualidades, las condiciones que son necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente democrático, absolutamente republicano: eso es lo que se ha hecho.¹¹⁷

El diputado rechaza que las cámaras puedan intervenir en el nombramiento de ministros, por ser ésa, atribución del Ejecutivo, para cumplir directamente con sus funciones, sin estar supeditado a otro poder:

...para esto debe tener una libertad de acción (...) y esa acción, de la que él es el responsable, debe ejercerla únicamente sin que el Poder Legislativo intervenga, y he aquí precisamente el afianzamiento del poder presidencial.¹¹⁸

Después de concitar a no establecer el poder parlamentario, introduce el nuevo argumento del destiempo: la oportunidad de instaurar el sistema parlamentario ya se pasó, ahora es demasiado tarde, pues ya se ha aceptado el sistema presidencial

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Idem.*

...y el sistema presidencial rechaza la proposición que ustedes hacen, enteramente, porque es una proposición que cabría perfectamente dentro del sistema parlamentario, pero no dentro del sistema presidencial, porque lo desintegraría, dejaría de ser presidente y no queremos híbrides en nuestro gobierno.¹¹⁹

Finalmente, con grandilocuencia, concluye su discurso: "Hagamos que sea netamente de equilibrio, que sea un poder netamente presidencial, y así no dudo que pronto veremos prosperar la república y encumbrarse a las inmarcesibles cumbres del progreso".¹²⁰

El segundo orador que habló en contra de la fracción II del artículo 89 fue el tabasqueño Rafael Martínez Escobar. Para empezar, declara que no es enemigo jurado del parlamentarismo. Se refiere al sistema presidencial de Norteamérica como "potente y vigoroso" y al funcionamiento armónico y benéfico del régimen parlamentario. Cuando menciona el sistema parlamentario inglés, indica que "es bueno, supremo, saludable y necesario para que funcionen firme y armónicamente aquellas instituciones políticas". Por lo anterior, afirma que no es posible "declararse enemigo del sistema parlamentario o del sistema presidencial", pues ello significa:

...no tener ni siquiera rudimentarios conocimientos de sociología política, porque uno y otro sistema son buenos y su bondad depende del medio político en que se apliquen. Esta es una verdad innegable, que nadie podrá desvanecer con argumentos que tengan alguna solidez.¹²¹

El hilo conductor de su argumentación es precisamente la armonía entre poderes. El diputado Martínez Escobar rechaza todo aquello que tienda a romper esa armonía, de manera muy consecuente; retoma el viejo principio de la inalienabilidad de la soberanía, en este caso, "el poder": "no es poder, propiamente hablando, ninguno de ellos, sino que todos juntos forman un solo y gran

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Idem.*

poder". Por este motivo se opuso a que el Poder Ejecutivo tuviera entre sus atribuciones elegir a los magistrados de la Suprema Corte y a que la Comisión Permanente no pudiera convocar a sesiones extraordinarias, cuando la gravedad del caso lo requiriera, aunque no tuvo la oportunidad de hacerlo en tribuna. Por la misma razón se opone al dictamen:

Porque es necesario que condenemos para siempre la existencia de poderes dictatoriales (...) pero no estoy conforme con que en un momento dado, por la falta absoluta del presidente de la república, el Congreso de la Unión sea el que tenga facultades para elegir a este alto funcionario de la Federación.¹²²

Para fundamentar esta posición se refiere a varios ejemplos históricos de "la invasión constante entre unos y otros poderes", en primer lugar la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo:

Así, no podemos olvidar cómo Iturbide disolvió un Congreso, cómo Santa Anna disolvió otro Congreso, cómo don Juan B. Ceballos (...) disolvió también otro Congreso, y cómo Huerta, repitiéndose la historia, disolvió asimismo otro Congreso.¹²³

Se pregunta por la causa de estos actos de agresión recíproca de un poder a otro, y ésta consiste en la posesión de la fuerza y en la tendencia a acrecentarla:

...siempre domina el que posee la fuerza militar, y ese choque bien puede producirse con el Poder Judicial, porque si es verdad que éste es débil orgánicamente (...) posee una fuerza potentísima constitucional, formidable y terrible, como ha dicho Montesquieu.¹²⁴

Con las anteriores premisas, señala su oposición a que el Congreso de la Unión designara al presidente de la república, así como se había presentado en el dictamen: "...porque es un

¹²² *Ibid.*, pág. 440.

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Idem.*

paso agigantado hacia el parlamentarismo, como si se estipulara que un poder va a sujetar constitucionalmente a otro poder".¹²⁵

En caso de que pudiera darse la falta absoluta de un presidente, por muerte, por ejemplo, y que el Congreso se hubiera visto en la necesidad de nombrar al sustituto, se pregunta qué habría sucedido si esto hubiera pasado con el presidente Madero, en caso de que hubiera fallecido por causas naturales y no asesinado por Huerta:

¿Qué habría sucedido? ¿Qué hubiera hecho el Congreso? ¿Qué era el Congreso General? Este congreso, salvo honrosas excepciones, constituía un grupo de lacayos, porque no podemos olvidar a Lozano y demás indecorosos compañeros. ¿Cómo habría procedido ese congreso, señores constituyentes? Indudablemente que nos hubiera llevado al elevado sitio del Poder Ejecutivo a un hombre que estuviera de acuerdo con su repugnante naturaleza de malos mexicanos, con su organización psicológica, perversa para la patria como la de ellos.¹²⁶

Para el orador, la actuación del Congreso en esa situación habría sido, sin duda alguna, la que él preveía, y también los resultados habrían sido contrarios a "los ideales populares y al sentimiento de la democracia que ya brota vigoroso en la República Mexicana".¹²⁷ Con lo anterior se estaría dando la invasión de poderes que rompe la armonía constitucional.

Luego se refiere al sentido de la palabra *soberanía*, que no puede poseer ninguno de los poderes, e indica que su sentido etimológico es:

...poder sobre todos los poderes, o sea, poder máximo. El poder sobre todos los poderes, señores constituyentes, solamente puede existir de una manera perfecta, sólo puede residir de una manera esencial en el pueblo mexicano; sólo el pueblo mexicano es soberano, por eso es que no tenemos ni Poder Ejecutivo, ni Legislativo, ni Judicial soberanos; no, señores; no hay más que una soberanía,

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ *Idem.*

El parlamentarismo en el período revolucionario

esa soberanía es absoluta, es indivisible, es enteramente exclusiva. ¿En dónde reside? En la nación.¹²⁸

Después de refutar la utilización de la palabra *soberanía* para los estados y la Federación, y el sentido de "forma de Estado" y "forma de gobierno", se pregunta sobre cuál es el poder, "El único que es soberano", que puede modificar nuestras instituciones:

La Constitución dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de sus representantes, los poderes de la Unión y de los Estados (...) De manera que el poder es uno y ese poder único lo forma el pueblo; no se fracciona sino por divisiones del trabajo, por especialización de funciones, pero en el fondo existe un poder único. El poder de la Federación se ha dividido para su ejercicio, es decir, el poder único ya en actividad, en estado dinámico, no en estado estático; se ramifica en tres poderes y por eso tenemos el Poder Legislativo para legislar, el Ejecutivo para hacer cumplir la ley y el Judicial para aplicarla. Es, pues, un solo poder desde un punto de vista esencial.¹²⁹

Tanto Hilario Medina como Martínez Escobar expresan una misma idea acerca de la soberanía, con el propósito de señalar que el pueblo delega su poder soberano en varios "departamentos", como le llamaba Carranza. Pero mientras que el jefe constitucionalista se refiere a la necesidad de limitar a los poderes, los constituyentes se proponen establecer sus atribuciones.

De nuevo vuelve sobre el tema que se estaba debatiendo y se interroga sobre la utilidad y beneficio que puede reportar a la sociedad "el hecho de que los llamados ministros sean electos por el presidente con aprobación del Congreso",¹³⁰ es decir, que en definitiva sean electos por el Congreso de la Unión.

No, señores diputados; es enteramente imposible, absolutamente imposible; el resultado sería un desastre, un caos político (...)

¹²⁸ *Ibid.*, págs. 440-441.

¹²⁹ *Ibid.*, pág. 441.

¹³⁰ *Idem.*

vosotros, los que así opináis, incurris en grave error sociológico-político, por ese jacobismo y esa demagogia, muy otro del que hemos hecho gala los de esta extremadura izquierda.¹³¹

De nuevo se refiere al parlamentarismo, afirmando que quienes lo defienden

...son en este momento como plantas exóticas, como gestos fantásticos, no están con la verdad sociológica, no están con la verdad política, ni con la verdad histórica. Si aquí implantamos el parlamentarismo, nunca tendremos un gobierno estable (...) Yo condeno que los ministros sean electos por el Congreso de la Unión.¹³²

Luego plantea que las condiciones sociológicas de México "no son propias a este sistema", como sí lo son en otros países. Se refiere a Inglaterra y España

...que ya tienen muchos años de vida democrática, que ya tienen muchos años de vida; allá hay una relación, una afinidad íntima entre gobierno y gobernados, entre los poderes mismos, como órganos de gobierno y de Estados (...) En Suiza hay tendencia de que desaparezca el Ejecutivo; en Inglaterra vemos que hay tendencia a que desaparezca la Cámara de los lores (...) pero no es posible que nosotros coloquemos acertadamente en el mismo lugar a un pueblo joven como México y a un pueblo antiguo como Inglaterra. Esperamos, señores constituyentes, que dentro de tres o cuatro siglos ya no tendremos necesidad de todas estas argumentaciones, hijas de nuestra edad y de nuestro medio. Nuestros programas serán pacíficos, en tanto que ahora nuestros programas no pueden ser más vibrantes, sacudimientos revolucionarios que no sólo flotan en la atmósfera política, sino en la justicia ideal y en el alma de cada individuo, de cada conciencia mexicana.¹³³

Martínez Escobar, al hablar en contra del parlamentarismo, presenta un argumento más: la unidad de acción. Para que el

¹³¹ *Idem.*

¹³² *Idem.*

¹³³ *Ibid.*, págs. 441-442.

gobierno sea fuerte necesita esa unidad, de modo que el Poder Ejecutivo es el único que puede escoger su "personal idóneo para satisfacer las funciones de gobierno y dictar resoluciones de Hacienda, Relaciones, Fomento, etcétera".¹³⁴ De tal modo, "el presidente de la república, es el único capaz de seleccionar sus ministros".¹³⁵ En cambio, si el Congreso de la Unión tuviera la facultad de elegir el Ministerio, se despertaría la politiquería y la intriga, las pasiones humanas y "una enorme ambición de poder". Afirmar entonces:

Queremos implantar aquí el parlamentarismo, es decir que el poder público resida esencialmente en la Cámara de la Unión, pues no otra cosa viene a ser el parlamentarismo (...) El poder público residiría en las cámaras de la Unión y seguramente que de los microbios que ocupan los escaños de la Cámara, tendríamos que nombrar a los ministros; y cuando uno de estos ministros incurriera en determinadas responsabilidades, vendría la caída estruendosa de todo el Ministerio. ¿Por qué? Por un voto de censura cualquiera que se acordara darle a un ministro.¹³⁶

Frente a lo anterior, distingue dos sistemas: el presidencial, como el de los Estados Unidos, y el semipresidencial, como el de México. El diputado prefiere el primero "para que las facultades del Ejecutivo no puedan ser esterilizadas por ninguno de los otros poderes",¹³⁷ aunque tampoco desea "que el Poder Ejecutivo pueda romper la convergencia armónica que debe existir entre las múltiples acciones de los otros poderes públicos".¹³⁸

Y termina por rechazar que los ministros sean designados por el Congreso, pues esto último implicaría que no hubiera gobierno estable "sino una constante sucesión de gobiernos en México. Por eso pido a la Asamblea que no se establezca el sistema parlamentario en este país".¹³⁹

¹³⁴ *Ibid.*, pág. 442.

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Ibid.*, pág. 443.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Idem.*

El voto de la mayoría significó la derrota de los jóvenes jacobinos parlamentaristas, que vieron así frustradas sus aspiraciones de una república democrática y supieron prever el futuro con un Congreso débil frente a un Ejecutivo con amplias facultades, más amplias de lo que requería el buen sentido, y más de las que incluso hubiera esperado don Venustiano Carranza.

Pero, ¿cuáles eran las diferencias entre el texto de 1857 y la Constitución reformada de 1917? En la trigésima octava sesión ordinaria celebrada la mañana del jueves 11 de enero se presenta una relación sucinta de algunos de los cambios introducidos. Vamos a señalar algunas de las diferencias más significativas.

Una de ellas se refiere a la disminución de los períodos de sesiones, como ya hemos visto en su momento (artículos 65 y 66): mientras en la Constitución del '57 el Congreso, si lo quería, podía estar reunido todo el año, aun cuando no tuviera materia de trabajo, en la del '17 el período era muy breve y rígido: cuatro meses. Además de los dos períodos de sesiones, el Congreso podía convocar por sí solo a período extraordinario de sesiones cuando así le viniera en gana. Se *subsanó* el problema privando a las cámaras y a la Comisión Permanente de la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, y delegando en el presidente de la república el ejercicio exclusivo de esa facultad, sin que el Congreso pudiera intervenir ni siquiera en los asuntos que deberían tratarse.

El artículo 71 de la Constitución de 1857 fue enteramente modificado con la reforma reaccionaria del 13 de noviembre de 1874 que restituyó el Senado. Entre otros cambios, se agregó, en el inciso C, el derecho de veto del presidente de la república al proyecto de ley o decreto, que las cámaras podrían confirmar por mayoría absoluta de votos de sus miembros. La Constitución de 1917 fue más allá al exigir las dos terceras partes del número total de votos para confirmar un proyecto de ley o decreto.

Una disminución muy importante de las facultades del Poder Legislativo fue la pérdida de la facultad exclusiva de revisar la cuenta pública. En la Constitución del '57 esta revisión competía al Congreso, que era unicamaral (artículo 68); con la contrarreforma del 13 de noviembre de 1874, se convirtió en facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. En su proyecto, el Primer Jefe todavía conservaba esa disposición, pero el Constituyente, haciéndose eco de Rabasa, fue más allá al decidir que dicha facultad

fuera de ambas cámaras (fracción I del artículo 65 y XXX del artículo 73). Este error se corrigió sólo hasta 1977, aunque de manera parcial, al conferirse a la Cámara de Diputados la facultad de "revisión de la cuenta pública" (artículo 74, fracción IV).¹⁴⁰

De manera exagerada, decidió también que el Congreso aprobara el presupuesto de egresos (artículo 65, fracción II), a pesar de que en el artículo 74, fracción IV, esta facultad era exclusiva de la Cámara de Diputados. Se intentó también dejar "una válvula de escape" en el artículo 75, "porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar el presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de Estado".¹⁴¹

Según el artículo 108, "el presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves de orden común". De esta manera, el presidente es impune en los casos de violación expresa a la Constitución y ataques a la libertad electoral, como lo señala Vera Estañol.¹⁴²

Se estableció, en el artículo 111 el voto de los dos tercios del Senado para la procedencia de las acusaciones contra los altos funcionarios de la Federación.¹⁴³

Por si fuera poco, se confirió a don Venustiano (artículo noveno transitorio) la facultad de expedir la Ley Electoral para las elecciones que deberían realizarse poco tiempo después para presidente de la república y para el Congreso. Se hacía a Carranza sujeto y objeto de esa facultad.

De esta manera, a pesar de la oposición de un buen número de diputados, insuficientes empero para detener algunas reformas involucionistas, los constituyentes de Querétaro, bajo la sombra de Rabasa, cedieron ante el Primer Jefe en el fortalecimiento del Ejecutivo, para realizar las reformas de carácter social. Para avanzar en las reformas económicas, los constituyentes quitaron a los mexicanos las conquistas democráticas.

¹⁴⁰ Felipe Tena Ramírez considera que "En una democracia auténtica, esta reversión sería inadmisibles" (*Derecho constitucional mexicano*, op. cit., pág. 340, párr. 105).

¹⁴¹ *Diario de los Debates*, trigésima octava sesión ordinaria, 11 de enero de 1917, apud *Los derechos del pueblo mexicano*, vol. VII, pág. 441.

¹⁴² *Historia de la revolución mexicana*, op. cit., pág. 538.

¹⁴³ Jorge Vera Estañol, op. cit.

...a pesar de las reformas constitucionales y del decantado fortalecimiento del Ejecutivo por virtud de ellas, el presidente electo, Venustiano Carranza, no gobernó más de siete días sin acudir a las facultades extraordinarias, a la delegación de poderes legislativos y al abuso infinito de semejante delegación.¹⁴⁴

La aportación de la XXVII Legislatura

Carranza y la mayoría de los constituyentes creyeron que el gobierno cae o se convierte en dictador al no encontrar salida a la obstrucción y a los ataques del Congreso. Juárez y Díaz se vieron precisados a recurrir a facultades extraordinarias para poder mantenerse en el gobierno. La solución de ese problema tan grave la encontraron en fortalecer las facultades del Ejecutivo y disminuir las del Legislativo, para poder tener libertad de acción y lograr el funcionamiento del aparato administrativo.

Pronto se vio que esa argumentación era totalmente falsa, pues a pesar de los cambios que se aprobaron para fortalecer al Poder Ejecutivo y dejar con facultades muy mermadas al Legislativo, Carranza, tan pronto el Congreso dio inicio a sus sesiones, le solicitó facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, a las que renunció aquel cuerpo colegiado.

El otorgamiento de esas facultades no sólo violaba flagrantemente la Constitución, sino que contravenía el principio fundamental de la división de poderes. El artículo 49 prevé la excepción al principio de que:

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

El artículo 29 se refiere a los casos excepcionales en que el presidente puede suspender las garantías individuales: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".

Jorge Vera Estañol, *op. cit.*, pág. 539.

Aunque parecía que sólo en esos casos se podrían otorgar facultades extraordinarias, el 8 de mayo de 1917 una mayoría de legisladores en ambas cámaras otorgó al Ejecutivo esas facultades legislativas en el ramo de Hacienda, sin siquiera observar las formalidades que establece el artículo 29 y a pesar de la oposición que se dio sobre todo en el Senado. Lo peor de esto fue que la delegación de esas facultades se hizo de manera permanente, justificada incluso por la Suprema Corte, y aún más, que esa delegación se amplió a otros ámbitos en abierta contravención al artículo 29, "en grado tal que la mayor parte de nuestra legislación común ha sido obra del Ejecutivo", como afirma tajante Tena Ramírez.¹⁴⁵

Con esta acción, el Primer Jefe refutaba en los hechos toda su argumentación y continuaba con las prácticas consabidas de los gobernantes durante la vigencia de la Constitución del '57: "no había bastado, pues, la constitucionalización de la dictadura; había que adunarle también la autocracia constitucional".¹⁴⁶ Con esta facultad, Carranza provocó graves quebrantos a la economía nacional y fomentó la corrupción en la administración pública. Las voces que se levantaron en contra en la Cámara de Diputados fueron insuficientes para cambiar el curso que se había dado a la administración pública y al diseño constitucional, aunque muchas de éstas fueron voces autorizadas y de gran peso político.

De nuevo los diputados jacobinos

El asunto del parlamentarismo no volvió a tocarse en el Congreso Constituyente, pero se volvió a reabrir, con mejores elementos, gracias al tiempo y a la experiencia, en la XXVII Legislatura, primero en una sesión del 19 de octubre de 1917 y fundamentalmente el 30 de diciembre del mismo año, con motivo del proyecto que un grupo de diputados de esa legislatura presentó ante el pleno de la Cámara para instaurar un régimen parlamentario en nuestro país.

¹⁴⁵ *Derecho constitucional mexicano*, pág. 241, párr. 72.

¹⁴⁶ Jorge Vera Estañol, *Historia de la revolución mexicana*, op. cit., pág. 68.



Las ideas no eran nuevas, pero el proyecto fue una entera novedad en cuanto constituía la primera iniciativa articulada “de reformas a la Constitución Política de la república, cambiando el régimen presidencial por el parlamentario”.¹⁴⁷

Aunque esta propuesta se puso a discusión el primero de enero de 1918,¹⁴⁸ no se trata más que de la continuación de los intentos que se dieron durante el Congreso Constituyente por limitar las facultades del presidente de la república. Por esto no debe sorprender que encontremos nombres de diputados que habían participado también en el Constituyente, a quienes muy probablemente se debía la iniciativa de elaborar el proyecto que, por otra parte, indica el enorme interés que se tenía en aquella época en el sistema parlamentarista y que se fue desvaneciendo con el transcurso del tiempo.

A pesar de desconocer la tendencia de muchos de ellos, es posible elaborar un perfil general del grupo que presentó la iniciativa. Pero antes de ello habría que señalar que la XXVII Legislatura se distinguió por su intransigencia revolucionaria:

La XXVII Legislatura, en masa –señalaba en 1932 Manjarrez–, constituye una oposición de izquierda al Ejecutivo y trata de obligarlo a caminar rápidamente a saltos, hacia la conclusión real de los postulados revolucionarios. Se trata aquí, pues, de un parlamento depurado en la pasión de la lucha, enérgico, intransigente, inepto para las transacciones y hábil para cerrar el paso a todo intento, aun el más leve, de restauración.¹⁴⁹

En la XXVII Legislatura se manifestaron fundamentalmente dos tendencias. De una parte se encontraban los diputados radicales, ubicados a la izquierda del recinto legislativo e integrantes en su mayoría del Partido Liberal Constitucionalista (PLC),

¹⁴⁷ *Diario de los Debates*, núm 98, XXVII Legislatura, 1º de enero de 1918.

¹⁴⁸ *Diario de los Debates*, núm. 96, XXVII Legislatura, 30 de diciembre de 1917, págs. 12-23, y volvió a presentarse, con algunas modificaciones en *Diario de los Debates* 98, XXVII Legislatura, 1º de enero de 1918, págs. 150-160.

¹⁴⁹ Froylán C. Manjarrez, “El parlamento nacional en la era revolucionaria”, en Alberto Enríquez Perea, *La pluma y las palabras*, México, El Nacional / Instituto Mora, 1993, pág. 163; este autor también la llamó “la legislatura cumbre de la era posterior al Congreso de Querétaro” (*op. cit.*, pág. 303).

cuyo jefe visible era Álvaro Obregón. Quienes se encontraban a la derecha del recinto eran seguidores de Carranza, conocidos por ello como “los ministeriales”.

Al primer grupo pertenecían los diputados que enviaron la iniciativa. Ante todo habría que señalar que muchos de ellos habían sido constituyentes, algunos con una participación memorable.

Entre los diputados de esa célebre legislatura se encontraba Froylán C. Manjarrez, quien se había manifestado abiertamente, durante los trabajos del Constituyente, como partidario del parlamentarismo. Es muy probable que este legislador se hubiera encontrado en el núcleo del grupo y que hubiera intervenido en la elaboración de la iniciativa, por el gran interés que manifestó en la presentación del dictamen. Otros constituyentes se unieron a él.

Podría resultar extraño que en esa lista se encontrara Rafael Martínez de Escobar, quien –como ya hemos visto– se había opuesto al parlamentarismo en enero de 1917. Sin embargo, su discurso no era opuesto a ese sistema sino a favor del equilibrio. Es probable que hubiera rectificado, al ver que el presidencialismo adoptado por el Constituyente traicionaba su principio sagrado de equilibrio.

Entre las figuras centrales de la Legislatura encontraremos al periodista y político constitucionalista oaxaqueño general Manuel García Vigil, quien ya había sido delegado a la Convención de Aguascalientes, de la que se retiró con los demás carrancistas cuando se fracturó el proyecto; fue uno de los miembros más destacados del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y habría de romper con Carranza y apoyar la revuelta delahuertista, para ser ejecutado en 1924.

Sobresalen también los yucatecos Antonio Ancona Albertos y Miguel Alonzo Romero. El primero fue periodista y uno de los hombres con mayor trayectoria parlamentaria (1883-1954), pues había sido también diputado en la XXVI Legislatura y se había opuesto a Huerta luego de la muerte de Madero; después llegaría a ser senador por su estado, gobernador de Quintana Roo y fundador de *El Nacional*. El segundo fue un reconocido médico militar, joven todavía en 1917 (pues nació en 1890); volvería a ser diputado en la XXVIII Legislatura, además de haber ocupado otros muchos cargos.

En el grupo se encontraba también el abogado guanajuatense Jesús López Lira, de 29 años de edad, uno de los jacobinos distinguidos del Constituyente, prosecretario de la mesa directiva, quien después llegaría a ser diputado en la XXX Legislatura y senador de la república en 1958. También firmaban el documento otros diputados constituyentes jacobinos, como el sinaloense (aunque había nacido en Acaponeta, que entonces pertenecía al estado de Jalisco) Andrés Magallón Ramírez, quien fue reelecto como diputado a la XXVIII Legislatura y como senador para 1920-1924; el obregonista y normalista veracruzano Benito Ramírez G.; el recio luchador coahuilense (nacido en 1874), convencionista y constitucionalista, Juan Aguirre Escobar; y el hidalguense Rafael Vega Sánchez, de quien no hemos podido saber gran cosa.

Junto a García Vigil debe contarse al colimense Salvador Saucedo (1890), quien posteriormente ocuparía altos cargos públicos; ambos cumplirían un papel central en las discusiones sobre el parlamentarismo en esa legislatura.

Resulta curioso encontrar en el núcleo del grupo parlamentarista a un personaje como Jacinto B. Treviño, el general coahuilense de enormes méritos durante la revolución (dirigió la célebre defensa de la plaza de Ébano). En sus biografías generalmente no se menciona que haya formado parte de la XXVII Legislatura. A este núcleo pertenecía el abogado poblano Luis Sánchez Pontón (1898), quien fue diputado federal sin haber cumplido siquiera los 20 años, y Rafael Aveleyra, uno de los diputados más jóvenes de esa legislatura (nació en 1894), aunque ya había sido cónsul constitucionalista en Estados Unidos y en Europa. Entre estos jóvenes se encontraba también el jalisciense Juan Manuel Álvarez del Castillo (1891), diputado federal en varias legislaturas, quien sin embargo, en la XXVII perteneció a "las derechas".¹⁵⁰

Uno de los intelectuales más valiosos de la Revolución Mexicana –según el juicio de Juan de Dios Bojórquez–¹⁵¹ que firmaron la iniciativa, fue el obregonista jalisciense Basilio Vadillo,

¹⁵⁰ Georgette José Valenzuela, "Entre el poder y la fe. El Partido Nacional Cooperativista. ¿Un partido católico en los años veinte?", en *El camino de la democracia en México*, México, AGN / Cámara de Diputados / IJUN-UNAM, pág. 203.

¹⁵¹ *Forjadores de la revolución mexicana*, op. cit., pág. 96.

profesor normalista, quien después llegaría a ser gobernador de su estado y fundador y presidente del PNR, "el primer representante popular que en nuestro país proclamó como valedera la tesis del socialismo de Estado".¹⁵²

Otra figura de gran relieve fue el abogado regiomontano Aarón Sáenz Garza (1891), quien entró a la revolución desde 1913 y obtuvo el grado de general de división, además de haber desempeñado una gran cantidad de cargos en la administración pública. Muy importante también llegó a ser el militar y escritor magonista y maderista tabasqueño José Domingo Ramírez Garrido (1888), quien, además de alcanzar el grado de general, fue de muy prolífica pluma sobre temas sociales y políticos.

Otro connotado parlamentario fue el joven profesor potosino Aurelio Manrique de Lara quien había iniciado su carrera política como diputado federal en esa legislatura. Su valentía se pondría de manifiesto posteriormente, el 1º de septiembre de 1928, cuando interpeló al presidente de la república, Plutarco Elías Calles, mientras éste daba su último informe de gobierno, gri-tándole "farsante" cinco o seis veces.¹⁵³

El médico queretano José Siurob Ramírez fue fundador y presidente del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y llegó a ser cuatro veces diputado federal y gobernador de Guanajuato y Querétaro.

De muchos otros legisladores, sería necesario investigar su perfil y trayectoria. Entre éstos había revolucionarios de primera línea, como el guerrerense Adolfo Cienfuegos y Camus (1889), quien fuera miembro del estado mayor de Obregón, y el también guerrerense Miguel Ángel Peralta (1889), constitucionalista desde 1913, y gobernador interino de Guanajuato en 1913, o el tabasqueño Ernesto Aguirre Colorado (1889), militar revolucionario que volvería a ser diputado en la XXIX Legislatura.

Otro personaje bien conocido fue el abogado guerrerense obregonista Eduardo Neri Reynoso (1887), quien fue diputado

¹⁵² Sobre este personaje, además de Juan de Dios Bojórquez, *Forjadores de la revolución mexicana*, op. cit., págs. 96-99, véase Froylán C. Manjarrez, en *La pluma y las palabras*, op. cit., págs. 301-308.

¹⁵³ Sobre Manrique, cf. Bojórquez, *Hombres y aspectos de México...*, op. cit., págs. 125-128.

a la célebre XXVI Legislatura, y encarcelado por cinco meses luego de la disolución de aquélla. En su honor la Cámara de Diputados instituyó en 1969 la Medalla Eduardo Neri Honor al Mérito Cívico.

Esa legislatura estuvo constituida por hombres de primera línea y, en consecuencia, no es extraño que la fuerza que ellos representaban influyera en muchas decisiones. Como podrá notarse, su intención de cambiar el presidencialismo tenía mayor seriedad de la que puede advertirse a primera vista.

Las secretarías del Interior y del Exterior

A inicios de mayo de 1917, don Venustiano Carranza solicitó la aprobación de poderes extraordinarios en materia de hacienda. Sus seguidores señalaban que era necesario aprobar el proyecto por la gravísima situación en la que se encontraba el país. Por su parte, los parlamentaristas vieron el peligro de que los poderes se extendieran de manera indefinida, pues en el proyecto no se establecieron con claridad los límites temporales. Al final de cuentas, todos votaron a favor en lo general, aunque 75 (frente a 80) votaron en contra de la redacción del documento.

De esta manera, la Cámara, de por sí debilitada, se vio desde un inicio despojada de su principal facultad que era discutir y aprobar el presupuesto. Los diputados parlamentaristas perdieron su primer enfrentamiento contra el Ejecutivo, aunque sobre este punto habrían de volver cinco meses después.

Un nuevo enfrentamiento se verificó el 7 de octubre de ese mismo año con motivo de la reforma de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado. La iniciativa presidencial preveía el establecimiento de una secretaría de Estado encargada de las relaciones exteriores y del interior.

El bloque anticarrancista, considerando que las atribuciones que se otorgaban a una secretaría semejante eran demasiadas, logró rechazar el proyecto de una sola secretaría al estilo estadounidense y dividirla en dos secretarías, la del Interior y la del Exterior, que después se llamarían de Gobernación y de Relaciones Exteriores, respectivamente, lo cual se apegaba más a los regímenes parlamentaristas de Europa.

El debate sobre las facultades legislativas extraordinarias

El 19 de octubre de 1917, el tema de los poderes extraordinarios volvió a debatirse en la tribuna del Congreso de la Unión.¹⁵⁴ Ese día el diputado García Vigil hizo uso de la palabra, trayendo a colación las afirmaciones del licenciado Cabrera:

...con mucha mayor audacia de la que yo le suponía, vino a decirnos que nuestros actuales gobernantes no están bastante aleccionados, no están bastante prácticos. ¿Esto quiere decir que el Congreso, que el Poder Legislativo, solidario del Ejecutivo, de lo administrativo, sigamos completamente dejando a todos los ineptos para que sigan ensayando sus facultades a ver hasta cuándo comienzan a aprender?¹⁵⁵

Lo anterior le da pie para referirse

...a la causa que determina este estado angustioso en que se encuentra el país, y, desgraciadamente, de este pésimo y repugnante espectáculo que se da aquí entre dos poderes, haciéndose críticas al Poder Ejecutivo. Yo lo lamento, pero nunca he de dejar de hacerlo cuando crea que sirvo fielmente a mi patria.¹⁵⁶

Según el orador, esta situación se debe al "vicioso sistema presidencial que nos rige", y entonces se pregunta qué ocurriría si se llegara a sustituir el sistema presidencial entonces vigente por el régimen parlamentario, y se responde diciendo:

...no tendríamos nunca dos, tres y más sesiones en que estuviéramos haciendo críticas, ni al Ejecutivo en persona, ni a sus colaboradores inmediatos. Entonces nosotros tendríamos el medio legal por el cual, sin perder la solidaridad que debemos prestar al Poder Ejecutivo, haríamos naturalmente las mociones necesarias a impedir que manos, que inteligencias ineptas, manejaran los asuntos más trascendentales del país.¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Diario de los Debates*, op. cit., núm. 37.

¹⁵⁵ *Ibid.*, pág. 21.

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ *Idem.*

Enseguida se lamenta por no estar bajo el régimen parlamentario, aunque, optimista, lo vislumbra:

...en un porvenir cercano entraremos a ese régimen que acabará definitivamente con los ataques al Ejecutivo y con los golpes de Estado sobre el Poder Legislativo, como hemos tenido en nuestra patria desde que nacimos a la vida libre.¹⁵⁸

Se trata no de otra cosa que del gabinete, que él considera un eslabón, por medio del cual "podremos resolver nuestros problemas con muchas menores dificultades que como lo hacemos ahora y no daremos nunca este espectáculo que es, repito, bastante repugnante para mí".¹⁵⁹ Para terminar dice, reiterando sus deseos: "confío en que hemos de discutir aquí este punto y confío también en que la Constitución será reformada en el sentido que yo acabo de indicar".¹⁶⁰

García Vigil analiza entonces las consecuencias del presidencialismo. El licenciado Cabrera había reprochado que el doctor Siurob atacara a los secretarios y a los subsecretarios de Estado. García Vigil tacha de infantil e inoportuno ese reproche. El problema es que secretarios y subsecretarios dependen del presidente de la república. Hace entonces objeto de su crítica a Carranza y al sistema presidencial. Para García Vigil, el único responsable ante el Congreso de los actos de gobierno no son los colaboradores, sino el jefe del Ejecutivo, por lo que resulta un error criticar a los subalternos del presidente de la república. Por esto,

...voy a ser consecuente con la lógica, y cuando tenga que hacer ataques al Poder Ejecutivo los he de concretar siempre, constantemente, con honradez, como debe hacerse una política sana, al jefe del Ejecutivo.¹⁶¹

No hay razón, pues, para atacar a los subsecretarios de Estado. Por el contrario, dice, habría que "encomiarles su disciplina

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ *Idem.*

puesto que no discrepan absolutamente nada de la labor del presidente de la república".¹⁶² Sin embargo, la solidaridad del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo debe ser recíproca, de modo que el primero debe también tener su parte en el poder mismo y el último debe tomar en cuenta "en toda su política" al poder solidario.

Desgraciadamente lo que sucede aquí, hay que decirlo con franqueza, es que el Poder Ejecutivo, para su política, no tiene absolutamente nada en cuenta al Poder Legislativo, sino que únicamente se sujeta a lo que la Constitución previene para la expedición de leyes.¹⁶³

Para García Vigil, en consecuencia, el régimen presidencialista debe dar pasos al parlamentarismo, lo que traería una mejora evidente en el despacho de las funciones de gobierno y evitaría que se dieran espectáculos vergonzosos por estar acusando a funcionarios dependientes del presidente. No decía que en ese entonces un grupo de diputados trabajaba ya en la elaboración de una iniciativa que buscaba reformar profundamente el régimen político mexicano.

El proyecto de reformas

A inicios de diciembre de 1917 el general oaxaqueño Manuel García Vigil, quien desde un principio se vio integrado al madatismo, y el diputado Salvador Saucedo convocaron a reuniones en el Salón Verde de la Cámara con objeto de elaborar una iniciativa de reformas constitucionales para establecer el régimen parlamentario en México. Se designó una comisión redactora integrada por once diputados, que eran, además de los dos mencionados: Jacinto B. Treviño, Ruiz Estrada, Sánchez Pontón, Rueda Magro, Manrique, Manjarrez, Alonzo Romero, Álvarez del Castillo y Aveleyra.

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ *Idem.*

A las reuniones asistieron miembros del PLC y sus organizadores decían contar con el respaldo de 102 legisladores, que constituía una abrumadora mayoría.¹⁶⁴ A final de cuentas fueron 53 los diputados que firmaron la iniciativa que presentaron el 29 de diciembre de ese año.

En la exposición de motivos señalaban los legisladores que no era extraño que la "tan esperada iniciativa de cambiar el régimen presidencial que han venido consagrando nuestras Constituciones y que últimamente no sólo ha ratificado la de 1917, sino que agregó a aquel viejo sistema nuevos elementos de conservación y poder", hubiera surgido "del seno de la Cámara de Diputados del primer Congreso post-revolucionario, integrado en sus cuatro quintas partes por elementos jóvenes y por ende radicales y progresistas".¹⁶⁵

La exposición de motivos constituye una toma de posición acerca de los puntos más importantes del debate que se había dado sobre el parlamentarismo y el presidencialismo en épocas pasadas. Al inicio del texto se describe el ambiente en que se presentaba la iniciativa:

La sola idea de cambiar el sistema político que rige actualmente nuestras instituciones, ha despertado inmenso interés entre todos los elementos que se preocupan por el bienestar y el progreso del país; entusiasmos, por una parte, temores por otra, han encontrado ancho campo para emitir su juicio acerca de tan trascendental iniciativa.¹⁶⁶

Enseguida se hace referencia a la iniciativa que presentaron algunos miembros del Congreso de Querétaro para establecer el sistema parlamentario. En el documento se considera que la mayor parte de los integrantes del Constituyente eran "los elementos salidos de las falanges revolucionarias" y que por ese hecho se suponía que el objetivo único de ese Congreso era "encauzar a la

¹⁶⁴ Pablo Piccato, "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque", en *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934* (véase *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie I, vol. I, t. 3), pág. 79.

¹⁶⁵ *Diario de los Debates*, núm. 96, op. cit., pág. 12.

¹⁶⁶ *Idem*.

nación por los nuevos senderos fijados por las ideas políticas modernas", que el poder dictatorial había detenido "artificiosamente" "y a las cuales el triunfo de la revolución abría amplísimos horizontes".¹⁶⁷

El rechazo del Constituyente a la iniciativa causó "profunda sorpresa"

...entre la juventud de la república, cuya inteligencia ha sido desarrollada dentro de las ideas más progresistas de las naciones europeas y fortificada por la observación directa de las grandes transformaciones operadas a fines del siglo pasado y en los años que vienen transcurridos del presente.¹⁶⁸

A los diputados firmantes no les extrañó que el Constituyente hubiera rechazado la iniciativa "con inaudita festinación", sino que "con igual facilidad" hubieran aceptado las reformas que tendían a consolidar y fortalecer el régimen presidencial. Para los redactores, la idea del sistema parlamentarista se había arraigado profundamente en "todos los elementos observadores del país", quienes verían ese sistema "no sólo como resultado racional y lógico de la evolución política de los pueblos, sino como un eficacísimo remedio a nuestro revolucionarismo crónico".¹⁶⁹ Pues bien, para esa parte conocedora de la sociedad,

...la Constitución de Querétaro no sólo no se colocó a la altura de las ideas económicas y sociales que en ella tuvieron cabida, sino que retrogradó a épocas anteriores a la Constitución de 17 [de 1857]. Ya desde entonces esas ideas eran impulso, anhelo y finalidad de las clases intelectuales de México.¹⁷⁰

Enseguida se analizan las críticas que "los hombres del cientificismo" habían dirigido en contra de la Constitución del '57 la cual, precisamente por ser avanzada, resultaba "inadecuada a nuestro pueblo". Esta "idea", se afirma, "no tenía otro objeto que

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ *Idem.*

el de justificar la violación continua, deliberada y total de nuestra carta magna". En cambio, los revolucionarios, aunque reconocían los avances de ese código, habían encontrado "grandísimas y trascendentales deficiencias" tanto en el aspecto social como en el político, de manera que

...la verdadera tendencia revolucionaria ha sido la de transformar la Constitución de '57 en un sentido más avanzado en todos los órdenes de ideas, pero muy principalmente en el orden político que es y debe ser siempre el punto capital de toda Constitución.¹⁷¹

El Constituyente de Querétaro reformó el texto del '57 en dos direcciones. Por una parte "fortaleció el Poder Ejecutivo, consagrando el régimen presidencial como una reforma ideal y definitiva para nuestro pueblo" y, por otra, "dio entrada a importantes conquistas en el terreno social, reclamadas urgentemente por la opinión pública". Enseguida, los redactores de la iniciativa se plantean varias interrogantes acerca de si las condiciones políticas eran adecuadas al presidencialismo o al parlamentarismo, que se considera un "régimen más avanzado que el presidencial".¹⁷²

Así pues, se disponen a responder a la cuestión, sin profundizar en la larga historia del país. De esta manera, señalan que:

...a pesar de todos los ataques dirigidos en el terreno científico y en el político a las instituciones democráticas, la evolución del pueblo se dirige a su conquista por un sendero lento y doloroso, pero fatal. El desarrollo de las instituciones democráticas supone, como factor indispensable, la intervención cada día más efectiva y eficaz del pueblo en el gobierno del país.¹⁷³

Enseguida presentan una diferencia fundamental entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En el caso del primero, señalan que el campo de acción del Legislativo es insuficiente, pues "está lejos de ser preponderante". En cambio, la propia naturaleza de

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² *Ibid.*, pág. 13.

¹⁷³ *Idem.*

su funcionamiento hace al Ejecutivo, que también es electo por el pueblo, "no solamente divorciarse a menudo de la norma política que originara su elección", sino incluso se opone al propio pueblo. Éste, a su vez, indignado, empuña el arma "contra aquél a quien antaño ovacionara y en quien depositara su confianza ilimitada",¹⁷⁴ al creer los depositarios del Poder Ejecutivo, luego de ser ungidos por el voto de sus conciudadanos,

...tener derecho adquirido, sin condiciones de ningún género, a permanecer en el puesto durante todo el período constitucional, si acaso su voluntad no llega a ser tan preponderante que llegue a imponer su estancia ilimitada en el poder.¹⁷⁵

En el régimen adoptado en nuestra Constitución, el presidente de la república "tiene amplia libertad para designar a sus secretarios del despacho y a todos los empleados de la administración", y aprovecha esta facultad constitucional para establecer "una extensa o sólida red en toda la nación" que obedece sólo a su voluntad y en la cual "se elaboran los grandes fenómenos sociales y se deciden los sagrados destinos de la patria".¹⁷⁶ Mientras tanto,

...el Poder Legislativo, encerrado en su recinto, donde la palabra ley parece recordar continuamente al representante del pueblo que su única misión es la de elaborar decreto tras decreto, sin que siquiera deba importarle el puntual cumplimiento de sus disposiciones, representa una suma de fuerza completamente mezquina y sin importancia en la dirección de los asuntos públicos.¹⁷⁷

La debilidad del Legislativo, sin embargo, debe transformarse interviniendo en la esfera administrativa. Así pues, basándose en la "vieja teoría de los tres Poderes" señalan las esferas de cada uno de ellos. Al presidente compete exclusivamente la acción ejecutiva de las disposiciones de la representación popular. Luego agregan que, en lo que atañe a la administración pública,

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ *Idem.*

...el pueblo (...) no puede resignarse a ejercitar su soberanía de una manera periódica por medio de la elección, viéndose obligado a prescindir de toda manifestación de su soberanía, durante el periodo presidencial...¹⁷⁸

De esta manera, concluyen en la exigencia de que "los poderes que se les confiera a sus representantes en las cámaras, se extiendan a algo más que al de elaborar leyes", esto es, deben también "intervenir en la ejecución de ellas y en la administración general de los negocios públicos". Por este motivo los parlamentos intervienen en el Poder Ejecutivo "y especialmente en el Consejo de Ministros".¹⁷⁹

Obviamente, los diputados no buscaban sólo consolidar los poderes públicos ampliando su esfera de acción, sino que también consideraban necesario conservar el Poder Ejecutivo, protegiéndolo de los peligros que se han cernido sobre él, como puede verse en la historia política de nuestro país. Los movimientos sociales han tenido como objetivo, en múltiples casos, el desconocimiento y el derrocamiento del presidente de la república, "a quien siempre se ha estimado responsable de los abusos y errores del gobierno, por la suma de fuerzas que se deposita en sus manos, y muy rara vez se ha dirigido contra los otros Poderes".¹⁸⁰

De esta suerte, para poner a salvo al Ejecutivo se necesita "poner en resguardo la persona del presidente de la república" e igualmente, para mantener un país en orden se precisa "alejar del peligro la persona del primer mandatario".¹⁸¹ Reiteran una y otra vez, que al presidente se le debe alejar de los ataques de los partidos, de las pasiones desatadas y de los conflictos políticos para evitar que la oposición política ponga en peligro la estabilidad de un régimen constitucional, y que la transformación racional de un pueblo tenga como único blanco de sus ataques al presidente de la república.

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ *Ibid.*, pág. 14.

Enseguida introducen el ejemplo de naciones europeas tan cultas e intelectuales como Inglaterra, Alemania, España e Italia, donde el criterio manejado anteriormente ha hecho posible la conservación de las monarquías:

...sólo así puede explicarse la normalidad con que se substituye a los presidentes de la República Francesa, no obstante que, en torno de la silla presidencial, se alternan vertiginosamente ideas conservadoras e ideas radicales, según el deseo y el sentir de la opinión pública.¹⁸²

De esta manera, resumen los parlamentaristas, son dos los postulados del régimen parlamentario. Uno es "la mayor intervención del pueblo en los asuntos públicos"; el segundo, "la preservación del presidente de la república en todo cambio político".

Acto seguido se disponen a analizar los argumentos que han esgrimido "las voces que celosamente se han levantado en defensa del arcaico sistema presidencial". Para refutar esas voces inicia con los conceptos que Carranza expresó en el Proyecto de Constitución presentado en el Congreso Constituyente. Así, proceden a rechazar el concepto carrancista de "gobierno fuerte".

Los firmantes del proyecto se manifiestan obviamente de acuerdo con el análisis de don Venustiano en relación con la oscilación entre la dictadura y la anarquía en que se han visto inmersos "los pueblos americanos de origen español", que "no han sabido ejercer la libertad dentro del orden" y aceptan la necesidad de gobiernos fuertes.

Sin embargo, difieren en varios puntos. Consideran que el mecanismo indispensable "para evitar que ese gobierno fuerte degeneren en dictatorial y para que la libertad no se convierta en anarquía" es "hacer orgánico el funcionamiento de los partidos políticos, que son los órganos mediante los cuales se expresa la opinión de los pueblos respecto a la cosa pública".¹⁸³ Basándose en el análisis sociológico, señalan que:

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ *Idem.*

...al perderse los regímenes absolutos, el gobierno de los pueblos, para evitar que los impulsos de la opinión los llevaran a la anarquía, tuvo que organizarse sobre el reconocimiento de los partidos políticos y conforme a la doctrina, ya universalmente adoptada, de la alternabilidad de dichos partidos del gobierno.¹⁸⁴

Rechazan así la idea carrancista de que para ser fuerte el Ejecutivo requiera amplias facultades o el apoyo de ejércitos poderosos o de "medios puramente artificiales" para mantener el control. Introducen la idea "moderna" del apoyo de la opinión pública, que se manifiesta de múltiples maneras "dentro del orden legal y político". "Esta opinión (...) sólo puede concebirse como la conformidad de las mayorías parlamentarias, genuinas representantes del pueblo, con los procedimientos, principios y tendencias del Poder Ejecutivo".¹⁸⁵

En segundo lugar, en cuanto al tipo de orden necesario para el correcto funcionamiento de los poderes públicos, los parlamentaristas rechazan que consista en

...aquella paz artificial que se hace consistir en la obediencia ciega a los dictados de un solo hombre, en el silencio de los ciudadanos por lo que hace a las cuestiones públicas, en la atrofia de todo sentimiento noble encaminado a desenvolver un pueblo en el sentido de su agradecimiento [engrandecimiento] y poderío.¹⁸⁶

Para ellos, el orden consiste en

...la regulación de todas las actividades individuales, el funcionamiento legal de todas las agrupaciones constituidas para defender un ideal, en la discusión serena y profunda de todas las iniciativas que tengan origen en los componentes de una nación y, sobre todo, en el respeto al dictado de la soberanía popular, expresado por medio de legítimos representantes.¹⁸⁷

¹⁸⁴ *Idem.* (En *Diario de los Debates*, núm. 98, 1^o de enero de 1918, pág. 151, dice "alterabilidad", que es incorrecto.)

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Idem.*

El Poder Legislativo juega un papel fundamental en el mantenimiento del orden en las sociedades modernas.

Más adelante refutan un segundo argumento manejado por Carranza en contra del régimen parlamentario: la elección directa del presidente, con lo cual supuestamente el presidente no quedaría "a merced del Poder Legislativo" ni éste podría invadir su espacio de acción.

Aquí recogen las ideas expresadas por los constituyentes en el sentido de que las últimas revoluciones se han dirigido contra el gobernante en turno no en contra de un poder legislativo que se hubiera constituido en un poder tiránico, que hubiera invadido las atribuciones del Ejecutivo o violado las leyes fundamentales de la nación:

...las últimas revoluciones se organizaron para derrocar presidentes que absorbieron, en su afán autocrático, las atribuciones de los otros Poderes e hicieron de la representación nacional una farsa grotesca y de la Constitución un harapo sangriento.¹⁸⁸

Otro juicio que intentan refutar los jacobinos de la XXVII Legislatura es la consideración de que "el régimen parlamentario es un sistema exótico, propio tan sólo de los pueblos cultos y de orígenes diversos al nuestro", de modo que el sistema adoptado por los pueblos latinoamericanos debería fundarse en sus propias experiencias, en "esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos que siente el pueblo mexicano".¹⁸⁹

Según los firmantes del documento, las ideas presentadas por Carranza parecen más adecuadas a la tesis de régimen parlamentario que del presidencialista.

...ya que esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad que siente el pueblo mexicano, la necesidad de tomar su propia dirección para conservar y ensanchar su vida y el desarrollo de la iniciativa individual, no podrán satisfacerse en el terreno político, si no es reconociendo el funcionamiento legal de los partidos y dándoles acceso a la administración del Estado, a fin de que los

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ *Ibid.*, pág. 15.

principios que cada uno sustente puedan probar su eficacia en el terreno práctico.¹⁹⁰

Enseguida intentan refutar la idea frecuente de que el régimen parlamentario "es propio de pueblos de origen diverso al nuestro". Por el contrario, el sistema parlamentario —argumentan— se ha desarrollado, con resultados benéficos, en pueblos de origen latino como Francia, España e Italia, mientras que ha tenido poco desarrollo en Alemania e Inglaterra (que es una grave equivocación) y ninguno en los Estados Unidos. El caso de este último país les sirve para demostrar que el régimen presidencial no es propio de los países latinos, sino más bien de países de origen diferente al nuestro,

...los que el carácter de sus ciudadanos, la falta de vehemencia en las pasiones políticas y la poca tendencia al absolutismo de parte de sus gobernantes hacen posible la coexistencia de la libertad y el orden dentro del régimen presidencial.¹⁹¹

No vale el argumento de que las repúblicas indohispánicas han adoptado el sistema presidencial, puesto que todas ellas durante el siglo pasado se encontraron en condiciones semejantes a las de México, esto es:

...sujetas a un caciquismo crónico, con el mal endémico del caudillaje asomando a cada esfuerzo por la libertad y debatiéndose por salir del analfabetismo y de la miseria generales a que han estado condenados por sus malos gobernantes.¹⁹²

Luego se refieren a dos caracteres psicológicos que hacen adaptables a los mexicanos al sistema parlamentario. Uno es la actitud hostil o francamente rebelde que asume el pueblo frente a los gobernantes que han caído en el despotismo y la inmovilidad. Pues bien, el remedio a los enfrentamientos entre el pueblo y sus mandatarios es, precisamente, el sistema parlamentario,

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

pues no sólo "satisface las justas exigencias de la opinión pública", sino que incluso "constituye una válvula de seguridad para las veleidades que son atributo clásico de las multitudes".¹⁹³

En segundo lugar, señalan su firme creencia en que

...el régimen parlamentario es el único medio de curar nuestros males endémicos, que ya constituyen un cáncer social, porque no es sólo un sistema adaptable a nuestro medio, sino enteramente necesario a sus instituciones políticas.¹⁹⁴

Terminan su exposición refutando el argumento de que el régimen parlamentarista es apto para pueblos desarrollados culturalmente y no para pueblos atrasados como México. Las instituciones políticas de los pueblos no se norman por el grado inferior de la cultura de sus agregados, sino que responden generalmente al nivel superior de los componentes sociales, aunque ello dé origen a grandes luchas de clases y a prolongados trastornos:

Pero no puede ser de otro modo: Si los elementos inteligentes, los evolucionados, los progresistas, los reformadores de una sociedad, se vieran obligados a moverse en un medio hecho a imagen y semejanza de los estultos y estancados, tendrían forzosamente que perecer por inadaptación o emigrar a otros pueblos. Y para esos mismos ignorantes y retardados, ¿dónde estaría el estímulo para su acción, el acicate para su esfuerzo, el impulso para su desarrollo, la meta para su progreso y mejoramiento?¹⁹⁵

De esta manera, señalan que las instituciones políticas deben amoldarse al carácter y temperamento de los pueblos, pero con la tendencia de avanzar siempre hacia un ideal de perfección. Para demostrar que las instituciones políticas no se adaptan al nivel inferior de cultura de los pueblos sino al elemento más avanzado, ejemplifican con los casos de los intelectuales de la Convención Francesa y de la España de Fernando VII, con los cambios republicanos ocurridos en Japón y China, y con el caso

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Idem.*

más reciente de la revolución rusa. En conclusión, no es "necesario que todos los ciudadanos de un pueblo sean capaces de desempeñar acertadamente los cargos de presidente, diputado o ministro" ¹⁹⁶

Señalan, pues, que es inútil querer detener el progreso, por la "inmensa potencia reformadora que traen consigo las nuevas generaciones mexicanas", las que

...han visto, asombradas, las maravillosas transformaciones de los pueblos como Alemania, Italia, Estados Unidos y el Japón. Ellas han visto con orgullo alzarse en tierras hermanas, el Sol argentino y la Estrella chilena. Ellas han visto, en nuestros propios campos empurpurados por la sangre indígena, alzarse las banderas pregonando el advenimiento de la Libertad y de la Democracia y están resueltas, ensayando un gesto propio, a arrancar el fruto de ese sacrificio aunque para ello sea necesario arrancar de raíz el árbol secular!¹⁹⁷

La segunda parte de la exposición de motivos se refiere a las reformas que proponen hacer a la carta magna para implantar el régimen parlamentario, modificando el funcionamiento de las cámaras y la organización del Poder Ejecutivo. Una modificación necesaria era, precisamente, corregir los defectos del sistema bicameral, haciendo que cada una de las cámaras tuvieran facultades exclusivas, siendo muy pocos los casos en que pudiera haber colaboración entra ambas. De esta manera, se corregiría el obstructionismo propio de un sistema como ése.

Se proponen cambios en relación con el Ejecutivo y el Consejo de Ministros, introduciendo "todas las prácticas políticas que se observan en los países parlamentarios" en la designación de éste, como la renuncia de sus miembros, las relaciones con la Cámara de Diputados y la efectividad en las responsabilidades, entre otras.

Los parlamentaristas pensaban que la iniciativa encontraría muchos obstáculos para ser aceptada e incluso que podía ser rechazada. A pesar de ello, considerándola conveniente y oportuna, veían necesario continuar impulsando las reformas, aun a riesgo de fracasar. Además, señalaban con modestia, que su propuesta

¹⁹⁶ *Ibid.*, pág. 16.

¹⁹⁷ *Idem.*

contenía errores y por ello presentaban a "los honorables miembros del bloque parlamentarista" su iniciativa con el propósito de que la revisaran "con detenimiento y serenidad".

Anexo

El proyecto de régimen parlamentario

Por la importancia del documento, nos permitimos transcribir el texto de la iniciativa que un grupo numeroso de diputados firmaron el 15 de diciembre de 1917 y presentaron el 29 del mismo mes y año, con objeto de instaurar en nuestro país el régimen parlamentario.¹⁹⁸

1. Proyecto de Ley de Reformas a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1º. Se reforman los artículos constitucionales 37, 50, 51, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 108 y 109, en la forma y términos siguientes:

Artículo 37, fracción II. Por servir oficial o extraoficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Parlamento, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptar libremente, y

Capítulo II Del Poder Legislativo

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Parlamento compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

¹⁹⁸ El texto aparece en *Diario de los Debates*, núm. 96, 30 de diciembre de 1917, págs. 16-23, y en *Diario de los Debates*, núm. 98, 1º de enero de 1918, págs. 153-160.

Artículo 51. El Parlamento se compondrá de representantes de la Unión que serán electos cada cuatro años y se renovarán por mitad cada dos años.

Sección I

De la elección e instalación del Congreso

Artículos 52-57 (Igual).

Artículo 58 (Se suprime. Habla de lo que aquí se expresa en el Artículo 51).

Artículo 59-64 (Igual).

Artículo 65. El Parlamento se reunirá los días 1º de marzo y 1º de septiembre de cada año, y cerrará respectivamente sus sesiones, el 30 de junio y el 31 de diciembre; pero estos períodos podrán prolongarse, mediante un acuerdo del Parlamento, el tiempo que éste estime necesario para despachar los asuntos que estando en cartera no hayan tenido resolución o los que, sin estarlo, se consideren de urgencia.

En el primer período de sesiones, el parlamento se ocupará:

De revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo Presupuesto, las que emplearán los Ministros por acuerdo escrito del Presidente del Consejo.

En el segundo periodo de sesiones del Parlamento [sic] se ocupará:

De examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Y en ambos períodos:

De estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le corresponden conforme a esta Constitución.

El parlamentarismo en el período revolucionario

Artículo 66. El Parlamento puede clausurar o suspender sus sesiones antes de la fecha que señala esta Constitución; pero si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo en poner término o en prorrogar un período de sesiones, se resolverá el caso en sesión de Parlamento.

Artículo 67. El Parlamento tendrá sesiones extraordinarias cada vez que la Comisión Permanente lo convoque para ese objeto, ya sea por iniciativa propia o por sugestión del Ejecutivo, previamente considerada y aprobada por la misma Comisión Permanente.

La Comisión puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias cuando se trate de un asunto exclusivo de ella.

Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la translación, tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la translación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar se resolverá el caso en sesión de Parlamento.

Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Artículo 69. A la apertura de las sesiones ordinarias del Parlamento, correspondientes al primer período del año, el Presidente de la República deberá asistir y presentar un informe por escrito, amplio y circunstanciado, de la gestión política y administrativa del Ejecutivo. Cuando la convocatoria a sesiones extraordinarias haya sido sugerida por el Poder Ejecutivo, a la apertura de ellas se presentará el Presidente de la República para exponer al Parlamento o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocatoria y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Artículo 70. Toda resolución del Parlamento tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (texto de la ley o decreto)."

Sección II

De la iniciativa y formación de las leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República.

II. Al Presidente del Consejo.

III. A los miembros del Parlamento.

IV. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas que presenten el Presidente de la República, el Presidente del Consejo, las Legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las presentadas por los diputados y senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de debates.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, principiando, en todo caso, en la de Diputados, y observándose el Reglamento de debates.

(a) Aprobado el proyecto de ley o decreto en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la Cámara de Senadores. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

(b) Si el Ejecutivo tuviere observaciones que hacer al proyecto, lo devolverá con ellas a la Cámara de Diputados dentro de los diez días útiles. Si corriendo ese término el Parlamento hubiere de cerrar o suspender sus sesiones, éste las prolongará únicamente el tiempo que sea necesario para que se venza dicho plazo.

(c) Devuelto el proyecto de ley o decreto a la Cámara con las observaciones hechas por el Ejecutivo, deberá volver a ser discutido por ésta, y si fuese confirmado nuevamente, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

(d) Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

(e) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Senadores, volverá a la de Diputados, con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría de los miembros presentes de ésta, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción (a); pero si se reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

(f) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara de Senadores, la nueva discusión, en la Cámara de Diputados, versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna, los Artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara de Senadores fuesen aprobadas por

la mayoría de los votos presentes en la de Diputados, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción (a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara de Senadores, fuesen reprobadas por la mayoría de votos de la de Diputados, volverá a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo, para los efectos de la fracción (a). Si la Cámara de Senadores insistiera por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, volverán éstas a ser consideradas en la de Diputados, y si en esta última discusión fuesen nuevamente rechazadas por ésta, el proyecto de ley o decreto pasará sin ellas al Ejecutivo, para los efectos de la fracción (a).

(g) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

(h) Todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado en la Cámara de Diputados, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

(i) Toda resolución de la exclusiva competencia de la Cámara de Diputados, tendrá también el carácter de ley o decreto.

(j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Parlamento o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a alguno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas a los decretos de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Sección III De las facultades del Parlamento

Artículo 73. El Parlamento tiene facultades:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.

II. Para erigir los Territorios en Estados, cuando tengan una población no menor de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.

2º. Que se compruebe ante el Parlamento que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3º. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre todo la conveniencia o inconveniencia de la creación del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contando desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4º. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

5º. Que la resolución del Parlamento sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

6º. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1º. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2º. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3º. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del

Presidente del Consejo. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente del Gabinete, y los de los Territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente del Consejo.

4º. Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se sustituirán éstos por nombramiento de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente.

La Ley Orgánica determinará la manera de suplir a los Jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución, respecto de responsabilidad de funcionarios.

5º. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de Agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente del Consejo de Ministros, quien lo nombrará y removerá libremente.

VII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

VIII. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio, conforme a las siguientes bases:

(a) El reclutamiento se hará por servicio militar obligatorio universal.

(b) La Administración del Ejército corresponde en el tiempo de paz y guerra al Ministerio del Ramo.

(c) Para el mando y técnica del Ejército se instituye el Gran Estado Mayor General.

(d) El Gran Estado Mayor General estará integrado por todos los generales del Ejército y una oficialidad técnica, y el nombramiento del jefe de esta corporación se hará en escrutinio secreto y sin previa discusión, por todos los generales de división.

(e) Las corporaciones de jefes y oficiales titulados de Estado Mayor, dependerán en tiempo de paz y guerra del Gran Estado Mayor General.

(f) En caso de movilización, el Jefe del Gran Estado Mayor General, será considerado Generalísimo en Jefe del Ejército, y el Ministro de la Guerra se subordinará a él, pasando a ser el jefe de los servicios de retaguardia en general.

IX. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

X. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias, a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XI. Para constituirse el Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XII. Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional, en los términos de los Artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XIV. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XV. Para expedir todas las leyes que sean necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República.

II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda.

III. Nombrar, por conducto de la misma Comisión, a los jefes y demás empleados de esa oficina.

IV. Discutir el Presupuesto anual de gastos, decretando primero las contribuciones que, a su juicio, deban imponerse para cubrir aquél.

V. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar o reprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

VI. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero. En el comercio de Estado a Estado no se establecerán restricciones.

VII. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, industria, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28 de esta Constitución.

VIII. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración y seguridad general de la República.

1º. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Consejo de Ministros, sin intervención de ningún Ministerio, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país.

2º. En caso de epidemia de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente del Consejo.

3º. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4º. Las medidas que el Consejo de Salubridad haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por las Cámara de Diputados en los casos que le competan.

IX. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

X. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XI. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XII. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XIII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación.

XIV. Para expedir y reglamentar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

XV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios.

XVI. Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

XVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de Bellas Artes, de Enseñanza Técnica, Escuelas prácticas de Agricultura, de Artes y Oficios, Museos, Bibliotecas, Observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto, sino también la exactitud, justificación y comprobación de tales.

XIX. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XX. Para reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XXI. Para conocer de las acusaciones que se hagan de los funcionarios públicos por delitos oficiales, y en su caso formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común.

XXII. Para otorgar o retirar su confianza al Presidente del Consejo o a cualquier miembro del Gabinete. En el segundo caso el censurado tendrá obligación de dimitir inmediatamente de su cargo.

XXIII. Para interpelar al Presidente del Congreso o a los miembros del Gabinete sobre cualquier asunto de su cargo.

XXIV. Para pedir al Ejecutivo o directamente a cualquier jefe de fuerzas, auxilios suficientes para garantizar su soberanía e independencia en caso necesario.

XXV. Para dar órdenes al Ejército o a las Guardias Nacionales, cuando haya desaparecido el orden legal en el Poder Ejecutivo.

XXVI. Para prolongar los períodos de sesiones con objeto de tratar asuntos de su exclusiva competencia.

XXVII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada a la que hubiere tenido fijada el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente del Consejo con las potencias extranjeras.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros Plenipotenciarios, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Generales y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional en los términos que la ley disponga.

III. Ratificar los nombramientos que el Presidente del Consejo haga de los empleados superiores de Hacienda.

IV. Autorizar al Presidente del Consejo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de las extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas nacionales.

V. Dar su consentimiento para que el Presidente del Consejo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

VI. Declarar cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un Estado, que es llegando el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente del Consejo con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación

VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas funciones se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

IX. Las demás que la misma Constitución le conceda.

La ley reglamentará el ejercicio de estas dos últimas facultades.

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de Comisiones.

III. Nombrar los empleados y hacer el reglamento interior de su Secretaría.

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

V. Ejercitar todas las funciones que expresamente demarca esta Constitución.

Sección IV De la Comisión Permanente

Artículo 78. Durante el receso del Parlamento habrá una Comisión Permanente compuesta de 45 miembros de los que 30 serán diputados y 15 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el Artículo 76, fracción IV.

II. Recibir en su seno la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Distrito Federal y Territorios, si éstos últimos se encontraren en la ciudad de México.

III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

IV. Convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por el Presidente de la República, por el Presidente del Consejo, por los Ministros de Estado o los Ministros de la Suprema Corte, y los delitos oficiales federales cometidos por los Gobernadores de los Estados siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado; y en todos los casos que lo estime necesario.

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

Sección I

Artículo 80. Ejercitará el Poder Ejecutivo de la Federación el Presidente de la República por conducto del Consejo de Ministros en la forma que establece esta Constitución.

Artículo 81. La elección de Presidente de la República será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Artículo 82. Para ser Presidente de la República se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto.

V. No pertenecer ni haber pertenecido al Ejército en los 4 años anteriores al día de la elección.

VI. No haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

Artículo 83. El Presidente de la República entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en él 4 años y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que substituye al Presidente Constitucional en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el período inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el período inmediato el ciudadano que fuere nombrado Presidente Interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.

Artículo 89. Son facultades y obligaciones del Presidente de la República:

I. Nombrar al individuo que con carácter de Presidente del Consejo deba formar el Gabinete.

II. Comunicar al Parlamento esa designación.

III. Solicitar, en su caso, de la Cámara de Diputados, la prórroga de tiempo que el Presidente del Consejo considere necesaria para integrar el Gabinete.

IV. Pedir o aceptar la renuncia del Presidente del Consejo en el caso de que la Cámara de Diputados le retire su confianza a éste.

En este caso dicha renuncia se considerará como presentada por todo el Gabinete y el Presidente de la República deberá nombrar a la persona que deba presidir el nuevo Consejo, dentro de los tres días siguientes a la renuncia del dimitente.

V. Nombrar los Embajadores, Ministros Plenipotenciarios, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales con aprobación del Senado.

VI. Nombrar con aprobación del Senado y por conducto del Gran Estado Mayor los generales del Ejército y jefes superiores de la Armada Nacional con arreglo a las leyes.

VII. Disponer por conducto del Gran Estado Mayor General del Ejército de la fuerza armada permanentemente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Parlamento.

IX. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones V y VI a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.

X. Pedir a la Comisión Permanente que convoque a sesiones extraordinarias cuando él lo juzgue necesario, exponiendo los motivos que amerite tal convocatoria.

XI. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios.

XII. Nombrar y remover libremente al Procurador General de la República, a los Gobernadores del Distrito Federal y Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

XIII. Nombrar a los empleados superiores de Hacienda con aprobación del Senado.

XIV. Las demás que les confiere expresamente esta Constitución.

Sección II Del Consejo de Ministros

Artículo 90. Para el despacho y tramitación de los negocios del Poder Ejecutivo de la Federación habrá un Consejo de Ministros integrado por un Presidente y el número de Ministros que establezca el Gobierno por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Ministerio.

Artículo 91. Para ser Presidente del Consejo de Ministros se requiere:

I. Ser miembro del Parlamento y tener 30 años cumplidos.

II. No haber sido nunca ministro de algún culto religioso.

Artículo 92. Para ser miembro del Gabinete se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos.

II. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto.

III. No haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

Artículo 93. El Consejo de Ministros se constituirá del modo siguiente:

I. El Presidente de la República nombrará a la persona que con carácter de Presidente del Consejo deba formar el Gabinete dentro de los tres días siguientes a su designación.

II. Si dentro de este plazo el individuo designado no hubiere podido formar el Gabinete, el Presidente de la República nombrará

a una nueva persona, salvo que aquél obtenga de la Cámara de Diputados una prórroga que deberá pedir por conducto del Presidente de la República, debidamente fundada. Esta prórroga no podrá exceder de 5 días.

III. Una vez integrado el Consejo de Ministros, el Presidente de la República lo comunicará a la Cámara de Diputados dando cuenta del personal que lo integra, a fin de que ésta sancione total o parcialmente dicha designación.

Si el nuevo Gabinete no hubiere obtenido la confianza de la Cámara de Diputados, el Presidente de la República, dentro de los tres días siguientes, nombrará una nueva persona que deberá integrarlo en los términos que indica la fracción I.

IV. Los miembros del Gabinete que no desempeñen puestos públicos, presentarán la protesta ante el Presidente del Consejo en los términos constitucionales.

V. Una vez constituido el Gabinete, el Presidente del Consejo procederá a dar a conocer su programa político a la Cámara de Diputados.

Artículo 94. Son facultades y obligaciones del Presidente del Consejo:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Parlamento o la Cámara de Diputados, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Disponer de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación en los términos que previene la fracción IV del Artículo 76.

III. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por la Cámara de Diputados.

IV. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la aprobación del Presidente de la República y a la ratificación del Parlamento.

V. Pedir a la Comisión Permanente que convoque a sesiones extraordinarias exponiendo los motivos de dicha solicitud.

VI. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

VII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

VIII. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Artículo 95. Los Ministros del Consejo serán solidariamente responsables de sus actos políticos y administrativos, e individualmente de sus actos personales ante la Cámara de Diputados.

Artículo 96. Cuando en Consejo de Ministros deban tratarse asuntos de carácter internacional, concurrirán a las juntas el Presidente de la República, el Jefe del Gran Estado Mayor General del Ejército y las Comisiones de Relaciones Exteriores del Parlamento.

Artículo 97. Los Ministros del Gabinete, luego que se abran los períodos de sesiones ordinarias, darán cuenta al Parlamento del estado que guarden sus respectivos Ramos.

Artículo 98. La Cámara de Diputados y la de Senadores podrá citar a los Ministros y al Presidente del Consejo para que informen cuando se discuta una ley, se estudie un negocio relativo a su Ministerio, o cada vez que lo estime conveniente.

Artículo 99. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente del Consejo deberán estar firmados por el Ministro del Ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente del Consejo, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por aquél al Gobernador del Distrito o al Jefe del Departamento respectivo.

Título IV

De la responsabilidad de los funcionarios públicos

Artículo 108. El Presidente del Consejo, los miembros del Gabinete, los senadores y diputados del Parlamento, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo, y por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por violaciones a la Constitución y leyes federales, por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior y no podrá volverse a instruir proceso al acusado por el mismo delito, ni durante el tiempo de su encargo, ni cuando haya dejado de tener fuero.

En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Artículo 2º. Pasa a ser Artículo transitorio la parte final de la fracción IV del inciso IV del Artículo 73, que dice:

A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean removidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios percibirán por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su cargo.

Artículo 3º. Se reforman todos los Artículos constitucionales que mencionen al Congreso General, substituyendo esta designación con la de Parlamento.

Artículo 4º. Los Artículos marcados actualmente en la Constitución con los números 94 y siguientes, cambiarán su numeración por la que les corresponda, después de hacerse las adiciones y reformas mencionadas en los artículos anteriores.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos diez y siete.— L. Sánchez Pontón.— A. Manrique.— F. C. Manjarrez.— R. Aveleyra.— Rafael Martínez de Escobar.— Miguel Alonzo Romero.— J. M. A. del Castillo.— M. García Vigil.— A. Cienfuegos y Camus.— J. B. Treviño.— M. A. Peralta.— A. Ruiz Estrada.— E. Neri.— Salvador Saucedo.— López Lira.— José Luis Figueroa.— José Rivera.— J. R. Padilla.— J. Ramírez

Garrido.– A. Magallón.– B. Vadillo.– Justo González.–
 J. M. González.– J. Siurob.– G. Padrés.– J. C. Cruz.– Antonio
 Navarrete.– Rafael Márquez.– E. Gómez S.– J. R. Lizalde.–
 Ernesto Aguirre.– J. C. Saucedo.– Francisco Arreola R.– Aarón
 Sáenz.– G. Malpica.– F. M. de Escobar.– M. Hernández
 Garibay.– S. G. García.– J. C. Echeverría.– Vega Sánchez.–
 Benito Ramírez G.– J. Aguirre Escobar.– Enrique Sánchez
 Tenorio.– Alfonso Pardo.– J. T. Reynoso.– Juan A. Ruiz. –
 M. Rueda Magro.– Antonio Ancona Albertos.– Pedro Ramírez.–
 A. Pruneda.– J. P. Alejandro.– M. Gómez.– J. Jesús Ibarra.
 Al margen: A las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales,
 e imprímase.– 29 de diciembre de 1917.– A. Magallón, D. S.

Las facultades extraordinarias: La XXVIII Legislatura

“La Aplanadora”

La iniciativa de reformas presentada el 29 de diciembre de 1917 fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, pero fue archivada y no se le dio el curso legal durante la XXVII Legislatura. Se trataba de triunfos contundentes del presidencialismo a ultranza. Los parlamentaristas, a pesar de su fuerza real o supuesta, no sólo no lograron impulsar los cambios urgentes a la Constitución, sino que tuvieron que beber con desencanto la posición que daba el régimen a los mexicanos.

La XXVIII Legislatura constitucional dio inicio el 1º de septiembre de 1918 y concluyó el 31 de agosto de 1920. A diferencia de la anterior legislatura, don Venustiano Carranza ejerció un fuerte control sobre los diputados, la mayoría de los cuales eran impopulares, según el juicio de los obregonistas. A esa legislatura se le llegó a conocer como “La Aplanadora”, porque –suponemos– lograban hacer prevalecer las propuestas y la política del gobierno. Sobre esta legislatura Manjarrez señaló lo siguiente:

Frente a la altitud moral y revolucionaria de la XXVII Legislatura, la reacción del poder, ejercida sobre los comicios, produce un descenso corporizado en la XXVIII Legislatura, tan poco firme en sus opiniones políticas, oscilantes entre la esperanza que significaba

el obregonismo en campaña por la reconquista de los fueros radicales, y entre la conformidad sin médula del inocuo civilismo bonillista.¹⁹⁹

Ante esta circunstancia, el futuro de la iniciativa de régimen parlamentario era o la *congeladora* o el rechazo. En el transcurso del año de 1918 los diputados volvieron en varias ocasiones sobre la reforma del régimen presidencialista y ya para finalizar la Legislatura, se requirió el dictamen sobre el proyecto y las reformas contenidas en él. Las voces aisladas que se levantaron fueron impotentes para hacer prosperar una iniciativa condenada al fracaso. El 3 de octubre de 1919 la Comisión entregó el dictamen en contra de la iniciativa referida.

De nuevo sobre las facultades extraordinarias

Una de las ocasiones en que volvió a tratarse el tema del parlamentarismo se dio casi un año después de presentada la iniciativa para reformar el régimen político, el 20 de diciembre de 1918.²⁰⁰ Habría de tratarse entonces de revocar las facultades extraordinarias en materia de hacienda.

García Vigil, en la tribuna, señalaba con toda razón que no se puede depositar el Poder Legislativo en el presidente de la república, que es el "único" que ejerce el Poder Ejecutivo de la Unión y afirma tajante que "la Constitución Política de la República que nos rige actualmente, es la mayor aberración que se haya producido en un Estado moderno". No sólo estaba de acuerdo con Francisco Bulnes, quien había afirmado que "México estaba condenado a pasar de la dictadura a la anarquía y volver de la anarquía a la dictadura", sino que afirmaba que "tenemos la anarquía dentro de la dictadura", puesto que la Constitución era anárquica en sí misma y existía una dictadura como las que había sufrido México desde su independencia.

¹⁹⁹ Froylán C. Manjarrez, "El parlamento nacional en la era revolucionaria", *op. cit.*, pág. 163.

²⁰⁰ *Diario de los Debates*, núm. 103, XXVII Legislatura, 20 de diciembre de 1918, pág. 5.

Luego, García Vigil dirige sus baterías en contra de las facultades extraordinarias en materia de hacienda que se habían otorgado al presidente Carranza en mayo de 1918. Entregar al Ejecutivo parte de las facultades del Legislativo le parecía al diputado "un asunto muchísimo más trascendental de lo que a primera vista parece, porque entraña el problema capital que [ha] dejado subsistente la Constitución actual",²⁰¹ el de los límites efectivos de los poderes. Las deficiencias de la sección orgánica de la Constitución echaban por tierra los preceptos sociales de la misma.

Se refiere en particular a la concesión de facultades extraordinarias al presidente, quien a su vez se comprometería a dar cuenta al Congreso del uso que hubiera hecho de ellas. Para Vigil, el informe que el Ejecutivo pueda dar al Congreso no tiene ninguna importancia, como pudiera observarse por lo que sucedió en la XXVII Legislatura. El presidente de la república, conforme a la Constitución es irresponsable por todo, menos por traición a la patria y delitos de orden común. A un Ejecutivo irresponsable no se le pueden conceder facultades para manejar la hacienda pública a su completo criterio:

...la concesión de facultades extraordinarias en hacienda, como en cualquiera otra cosa, aun suponiendo que estuviera previsto en la Constitución, que no lo está de ningún modo, sino para ser prohibidas, no podrán concederse a un individuo que, al fin de cuentas, tendrá que resultar irresponsable.²⁰²

Ahora se refiere específicamente a la irresponsabilidad del Ejecutivo. Rechaza de antemano la pretensión de hacer recaer en éste la responsabilidad que de manera muy vaga se atribuye a los secretarios de Estado en el artículo 92 constitucional, que hace obligatoria la firma de ellos de reglamentos, decretos y órdenes del presidente para que tengan validez. Para García Vigil la responsabilidad no recae sobre el Ejecutivo sino sobre los secretarios de Estado y el personal administrativo al cual sean dirigidos esos reglamentos, decretos y órdenes. Pero sucede que los

²⁰¹ *Ibid.*, pág. 6.

²⁰² *Idem.*

secretarios son responsables únicamente ante el Ejecutivo, "ante ese individuo 'único', y si él es el que primero promulga, el que transmite a estos secretarios de Estado sus disposiciones, de hecho la responsabilidad queda totalmente anulada para los secretarios de Estado".²⁰³

De este modo, concluye el diputado, no hay ni un solo responsable de las facultades extraordinarias en Hacienda. Los únicos responsables son los diputados, individual y colectivamente, quienes, al concederlas y renunciar a ellas, faltan a la misma ley. Precisamente por ser más responsables que el propio Ejecutivo que hace uso de las facultades otorgadas, nunca jamás y por ningún motivo deben los legisladores renunciar a esa facultad y concederla al Ejecutivo.

Entonces vuelve al punto inicial de que no sólo cada uno de los Poderes tiene una esfera fija de acción, sino que también se conservó el precepto de la Constitución del '57, en el sentido de que el Poder Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo:

Esta Constitución debía haber sido más franca, debió haberse dicho que no podía depositarse en el Ejecutivo ni en ningún dictador, ni en ninguno que entrara como Bonaparte entró al Consejo de los Quinientos, atropellando el recinto de la ley; la Constitución debió haber sido más explícita, más franca, debió haber puesto una barrera más infranqueable a los asaltos del Poder Ejecutivo contra el Poder Legislativo.²⁰⁴

Señala entonces que la facultad de legislar compete exclusivamente a los legisladores, no como algo propio de lo cual se pueda uno despojar al arbitrio, sino que es una delegación del poder popular, del pueblo en quien reside la soberanía.

De manera que no consideremos el asunto de las facultades extraordinarias como si fuera algo que nos sacáramos de los bolsillos o como si fuera la capa que nos descalzamos [*sic*] de los hombros y que podemos pasarla a cualquiera que nos simpatice

²⁰³ *Idem.*

²⁰⁴ *Idem*

o que creemos que la merece; no, señores, sino que debemos considerar que es un depósito que ha hecho el pueblo en nuestras manos, en nuestra conciencia, en nuestro espíritu y que es un depósito que no podemos entregar a nadie más que al pueblo mismo, esto es, que debemos entregar incólume y sagrado, como nos lo ha depositado a nosotros.²⁰⁵

Luego de referirse al abuso que el Ejecutivo hizo de esas facultades recapitula sobre la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias y de la irresponsabilidad del Ejecutivo, y esta irresponsabilidad lo posibilita para observar las leyes o violarlas. Para Vigil no tenía caso perder tanto tiempo en discutir las leyes si el Ejecutivo actuaba enteramente a su arbitrio, y le parecía increíble la tranquilidad de los legisladores ante esa situación tan anárquica.

Muestra entonces cuál era la solución para hacer respetar la representación popular: reformar la Constitución dándole los lineamientos del parlamentarismo. He ahí el punto a donde el diputado quería llegar. Para él, con la reforma constitucional en este sentido, podrían hacerse realidad todas las esperanzas del pueblo mexicano: la pacificación, el mantenimiento de las relaciones cordiales con el exterior, la nivelación de los presupuestos y el superávit..., la tranquilidad para todos los hogares. Todo esto se podría lograr sólo con el parlamentarismo, que es la expresión de la vigilancia continua de la representación popular, esto es, del pueblo en ejercicio de su soberanía.

García Vigil rechaza tajantemente que el gobierno, la administración pública, sea la expresión genuina del pueblo, pues con el sistema de elecciones, los ciudadanos

...lo único que hacen desde el momento de elegir al presidente de la república, es depositar su confianza en este individuo en ese día; pero de ninguna manera puede el pueblo prescindir de esos derechos que tiene de vigilar al que ha elegido en el ejercicio de sus funciones, al día siguiente mismo en que ha depositado esa confianza.²⁰⁶

²⁰⁵ *Idem.*

²⁰⁶ *Ibid.*, pág. 7.

De tal manera, prosigue Vigil, sólo "la vigilancia extrema-
da, continua, pertinaz" de los representantes del pueblo "pue-
de preservar al país de la catástrofe a que se está precipitando".²⁰⁷
Otorgar facultades extraordinarias en hacienda tienen una tras-
cendencia singular; no significa simplemente cambiar un órga-
no por otro. Enseguida presenta todo lo que el Ejecutivo puede
hacer con esas facultades: suspender pagos a determinados em-
pleados, disminuir a otros, otorgar dádivas a favoritos, conce-
der exenciones, ejercer represalias..., vengar al pueblo. En fin,
otorgar esas facultades significa subvertir el orden social, polí-
tico y económico en la república, minar la base en la cual deber
erigirse todo gobierno. No deben, pues, los diputados otorgar
esas facultades.

Desafortunadamente, los diputados parlamentaristas no po-
dían cambiar ya el rumbo que los constituyentes habían trazado,
y no sólo se encontraban en desventaja frente a los partidarios
del Primer Jefe, sino que, además, tenían en contra a la prensa
nacional, contra la cual poco o nada podían hacer.

El dictamen antiparlamentarista

El golpe definitivo habría de darse el 20 de septiembre de 1919,
cuando la Comisión 1ª de Puntos Constitucionales presentó²⁰⁸ su
dictamen de la iniciativa que varios miembros de la Cámara de
Diputados de la XXVIII Legislatura presentaron con objeto de cam-
biar el régimen presidencial por el parlamentario.

En realidad se trataba del dictamen a la iniciativa presenta-
da en diciembre de 1917. El texto apareció firmado por los dipu-
tados Ramón Blancarte, Amado J. Trejo y Enrique Suárez, y en
resumen señalaba que "no es de cambiarse, por ahora, en nues-
tra República, ni se cambia, el sistema político que nos rige, por
el parlamentario".²⁰⁹

²⁰⁷ *Idem.*

²⁰⁸ *Diario de los Debates*, núm. 21, XXVIII Legislatura, 3 de octubre de 1919,
págs. 9-10.

²⁰⁹ *Ibid.*, pág. 9.

Los argumentos que se presentan en ese documento no se encuentran debidamente sustentados, como parecen reconocerlo desde el inicio los diputados, al aceptar que no habían hecho "un estudio concienzudo para emitir dictamen en un asunto tan arduo y tan difícil". Se disculpaban diciendo que para realizar un estudio adecuado era necesario "una dilatada observación en la psicología de nuestro pueblo, de su cultura y educación política, y un profundo y meditado estudio del sistema que se propone, en los países que lo han adoptado", pero el tiempo que tuvieron fue corto y sus facultades escasas. De cualquier modo procuraron "producir un dictamen que sea de acuerdo con el momento histórico por que atravesamos y al progreso que el orden político demanda".²¹⁰

Se trata, como veremos, de una argumentación bastante pobre, pues se limita a presentar un análisis de los resultados de este sistema en los países que lo han adoptado a fin de probar que su establecimiento en la república mexicana traería resultados negativos.

El texto inicia con una aseveración que no puede sostenerse actualmente, pues se afirma que ese sistema "sólo ha producido efectos benéficos en Inglaterra", país donde ha tenido su origen y donde alcanzó su desarrollo y madurez completa. Sin embargo, no ha dado frutos benéficos en los países que lo han adoptado.

Señala que "el sistema de gobierno de la Gran Bretaña, es el resultado de la experiencia de más de mil cuatrocientos años" y enseguida fundamenta en la raza el hecho de que los ingleses sean

...un pueblo de temperamento frío y calculador de carácter enteramente práctico que ha definido siempre como base de su progreso, la libertad en todos los órdenes, y que los poderes públicos no los han visto como el fin para su bienestar, sino como el medio de desarrollo de la riqueza nacional y particular, que es en la que consideran su bienestar; y por eso el fin principal que persiguen es siempre que el gobierno y las instituciones no les pongan trabas para el desarrollo de sus negocios, y así teniendo la independencia económica, tienen también la política y están plenamente

²¹⁰ *Idem.*

capacitados para apoyar a las autoridades y defender las leyes, cuando les beneficie, y a impugnarlas cuando se opongan a su fin.²¹¹

Un texto digno del conde J. A. de Gobineau, el autor de *La desigualdad de las razas humanas*. El problema de los autores del dictamen es que no logran separar la biología y la cultura, como los contemporáneos decimonónicos de Gobineau. Las instituciones políticas son fenómenos culturales, no biológicos, y por lo tanto deben observarse desde otra perspectiva. De esta manera suena hueca y subjetiva la idea de que el parlamento "significa un punto de contrato entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y de estos dos con el pueblo, por medio de los partidos políticos". Trasladarlo a otro lugar es como llevar a otro país "el fruto de un árbol que se ha cultivado durante más de un siglo" que no "puede dar el provecho que se desea" si no se le prepara convenientemente. Ante este tipo de razonamientos, no queda más que reír de la ingenuidad.

De cualquier modo, los autores del dictamen continúan su análisis señalando que en Francia, según la opinión de estadistas de aquella república, el establecimiento del parlamentarismo "ha sido más bien perjudicial y ha retardado el progreso y no [ha sido] un beneficio como lo han querido establecer otros".²¹²

Se apoyan en Émile Faguet, un crítico literario del siglo XIX (1847-1916) quien en la última parte de su vida se aventuró en los temas políticos y morales.²¹³ Pues bien, se basan en este escritor, quien temía que el régimen parlamentario se suicidara porque: a) no existían "partidos políticos de principios, que son el intérprete de la opinión pública y los sostenedores de los distintos gabinetes que deben de alternarse en el poder"; b) "las múltiples escenas escandalosas a que dan lugar los miembros del Parlamento"; y c) el presidente de esa república era "una figura decorativa, quedando así en realidad mutilada la división de poderes".²¹⁴ Luego citan a un tal Emilio Florens, a quien no he logrado identificar, según el cual "las parodias del parlamentarismo

²¹¹ *Idem.*

²¹² *Idem.*

²¹³ Entre otras muchas cosas escribió *Politiques et moralistes du XIX^e siècle*.

²¹⁴ *Diario de los Debates*, núm. 21, op. cit., pág. 9.

británico, representadas en el continente europeo, son de veras, un espectáculo divertido, por su tono de caricatura".²¹⁵

En cuanto a Italia, no tienen mucho que decir fuera de que los efectos del parlamentarismo han sido menos desastrosos de lo que fueron en Francia, porque en aquel país "el gabinete (...) influye ante la corona, que por su naturaleza tiende al conservatismo para que no haya el estancamiento propio del gobierno monárquico".²¹⁶

Luego llama en especial la atención sobre España "porque hay mucha semejanza entre aquella raza y la nuestra", y prosigue señalando las características del pueblo español: "valiente por temperamento, muy susceptible de recibir todas las modalidades que en otro lugar han dado resultados benéficos, sin estudiar el medio, razas y costumbres". Estas valoraciones decimonónicas son seguidas de una serie de prejuicios sobre los españoles preocupados sobre todo "por ocupar puestos públicos y eclesiásticos que le distingan ante sus compañeros". Los defectos de los españoles aunados a los del pueblo mexicano al ser conquistado motivaron que:

...ni en el gobierno virreynal, ni en el que hemos tenido después de la independencia, se haya podido establecer un sistema de gobierno que satisfaga al pueblo, porque hemos procurado darle no el que necesita conforme a su psicología, educación y grado de cultura, sino los que vemos que en pueblos de razas enteramente distintas han dado resultados buenos, sin atender a que en aquellos más beneficios les han traído sus costumbres y tradiciones, que los sistemas o leyes que se les han dado.²¹⁷

Luego se refiere a la república de Chile:

[nación] más preparada que México para el gobierno de gabinete, porque hay una burguesía que domina y es la que tiene acaparados los poderes, con una educación civil y política superior a nuestro pueblo; sin embargo, ahí la división de poderes es un mito,

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ *Idem.*

²¹⁷ *Idem.*

pues el gabinete es casi la única autoridad que tiene que cambiar constantemente y someterse a las exigencias de las clases privilegiadas unidas con el clero.²¹⁸

¿Cuál ha sido el resultado? Que "el progreso se ha estancado y los conflictos se suceden a cada paso". Todo lo contrario con la Constitución y las leyes de los Estados Unidos del Norte, una nación, "hija legítima de la Gran Bretaña", que

...no adoptó el sistema parlamentario, precisamente porque se constituía en una república, en que las necesidades populares, las del progreso y cambios de política que demandara la voluntad del pueblo, podían implantarse en el gobierno y en sus leyes, por los cambios frecuentes que se tiene al nombrar presidente del poder ejecutivo y cámara legislativa.²¹⁹

A pesar de no haber probado nada, los miembros de la Comisión concluyen que:

Así pues, palpablemente se ve que en Inglaterra, en donde es necesario un responsable de los actos del rey, que lo consideran incapaz de hacer mal, y por lo mismo irresponsable de sus actos y con duración indefinida, ya que es una monarquía hereditaria, era necesario un gabinete que fuera responsable de los actos del poder ejecutivo y sujeto a las modalidades que demanda el progreso; pero no en los países nuevos, sujetos a una organización republicana democrática.²²⁰

Luego de citar al "notable publicista" Brise, afirman tajantes que, aunque la nación estadounidense se adaptaba al sistema parlamentario ("porque no solamente tiene partidos políticos perfectamente organizados y separados por principios, sino que la psicología del pueblo es la misma del pueblo inglés, sólo modificada por las condiciones climatéricas"),²²¹ no adoptó ese sistema pues los males que aquejan a Inglaterra no son los mismos

²¹⁸ *Ibid.*, pág. 10.

²¹⁹ *Idem.*

²²⁰ *Idem.*

²²¹ *Idem.*

que los que aquejan a los Estados Unidos y a México. Enseguida hacen un análisis comparativo de la psicología, tradiciones y costumbres de los ingleses y de los mexicanos. De los primeros repiten las características positivas que ya habían dado, de los mexicanos no encuentra más que rasgos negativos:

...los mexicanos somos excitables e irascibles, desatendemos el cultivo de nuestros campos, el progreso de la industria y nuestra independencia económica, y vamos a caza de un empleo, de un puesto político y subordinamos todo a la supremacía que nos concede un elevado puesto en la administración pública o una consideración en las clases privilegiadas.²²²

Más de un diputado debió de haberse incomodado por esa descripción tan negativa que representantes populares hacían de sus propios conciudadanos. Afortunadamente, vuelven su interés hacia otros aspectos. Se refieren en primer lugar a los partidos políticos que, a diferencia de los países mencionados, no existen en México, donde los ciudadanos se agrupan en torno a un "caudillo" o un "líder".

Luego se refieren a los procesos electorales que se realizaban cada cuatro años para cambiar presidente de la república, y cada dos años, el Poder Legislativo, de manera que el pueblo mexicano estaba capacitado para llevar a los puestos a sus mejores hombres. Sin embargo, los ciudadanos medianamente preparados para ocupar puestos públicos habían pertenecido a los gobiernos de la dictadura y usurpación de manera que el pueblo no podía depositar su confianza en ellos. Así pues, quedaban sólo hombres impreparados "para formar un gabinete estable y apto, para obtener el bienestar que buscamos". Para formar el parlamento son necesarios:

...verdaderos partidos políticos de principios, intérpretes de la voluntad popular y concededores de sus necesidades y hombres capaces y preparados para formar el Parlamento, y como consecuencia, el gobierno de gabinete.²²³

²²² *Idem.*

²²³ *Idem.*

Pero como México no cuenta ni con unos ni con otros, no puede establecerse ese sistema en nuestro país.

Ésa es toda la argumentación, muy débil e insustancial. No se preocuparon por señalar los defectos que se atribuyen al presidencialismo y se contentaron con señalar que "los males que se apunten en el proyecto que se dictamina, se remediarán con algunas de las reformas constitucionales que, por separado, consulta la subscripta Comisión".²²⁴

El clímax del debate sobre el régimen parlamentarista fue seguido por una serie de argumentos sin sustento, cuyas referencias a teóricos de la política eran irrelevantes. Frente a éstos, los elementos presentados por los parlamentaristas eran mucho más firmes, pero el contexto ya para ese entonces era del todo adverso. Don Venustiano Carranza muere ocho meses después, el 21 de mayo de 1920. Sin embargo, su obra habría de sobrevivir por todo el siglo, sirviendo como sustento a un régimen autoritario y despótico donde radican los males de la nación mexicana.

²²⁴ *Idem.*