

NÚMERO 218

IGNACIO MARVÁN

La revolución mexicana y la organización
política de México

La cuestión del equilibrio de poderes, 1908-1932

AGOSTO 2010



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2010. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

El objetivo de este trabajo es dar a conocer el proceso político-ideológico que explica cómo los grupos de la revolución mexicana que se levantaron contra un poder dictatorial terminaron impulsando, como propuesta de reorganización política, el fortalecimiento constitucional del ejecutivo. Para explicarlo, se analizan los hechos y las propuestas de reforma constitucional que se discutieron en México entre 1908 y 1932. Al finalizar este estudio se puede ver que el proyecto de fortalecimiento del presidente aprobado en 1917 no funcionó, así como cuáles fueron las tensiones en las relaciones entre poderes que nos explican las reformas constitucionales impulsadas, una década después del Constituyente, para lograr el predominio del ejecutivo.

Abstract

This paper seeks to show the political-ideological process that explains how the groups that rose against a dictatorial power during the Mexican revolution, ended up promoting, as a proposal for political reorganization, the empowerment of the executive branch of government. To understand this, facts and proposals of constitutional reforms that were discussed in Mexico between 1908 and 1932 are analyzed. By the end of this work it shall be clear that the project to empower the president, approved in 1917, didn't work. It shall also be clear which were the tensions among the branches of government that explain the constitutional reforms proposed a decade after the Constituent that achieved the predominance of the executive over the other powers.

Introducción

Una de las paradojas de la revolución mexicana que requiere explicación, es el hecho de que un movimiento que se levantó contra la dictadura del presidente Díaz, terminó por adoptar como objetivo central de reforma al sistema político el fortalecimiento del presidente frente al congreso. Explicar el proceso político-ideológico que acompañó a la realización de esta paradoja es el objetivo de este ensayo.

A partir de la entrevista Díaz-Creelman, realizada en 1908, se intensificó el debate sobre cómo modernizar la organización política de México. Entre ese año y 1932 las ideas y las decisiones tomadas al respecto por las distintas fuerzas políticas comprendieron, en diferentes momentos, tres grandes temas: primero la cuestión de la formación de formar partidos políticos y hacer las reformas necesarias al sistema electoral para hacer posible la democracia en México; luego, conforme emergieron la demanda de tierras y las reivindicaciones obreras, la participación de estos actores y el papel del gobierno en la solución de sus demandas; y por lo que toca de manera específica al régimen de gobierno, los temas fueron las relaciones entre el ejecutivo y el congreso, el fortalecimiento e independencia del poder judicial y, en cuanto a la organización política federal, prácticamente desde los albores de la revolución sólo se planteó la cuestión de la autonomía del municipio.

Lo relativo específicamente al régimen político, es decir, la cuestión del sufragio y la división y equilibrio de poderes, fue planteado desde tres diferentes perspectivas: una que reivindicaba como solución, simplemente, el respeto al sufragio efectivo, la no reelección del presidente y de los gobernadores y el cabal cumplimiento de la Constitución de 1857; otra, en la que se planteó que la modernización del sistema político consistía en establecer un sistema parlamentario para controlar al ejecutivo; y, una tercera opción que, en sentido contrario de la anterior, señaló que lo que se requería para gobernar mejor a México, era reformar la Constitución de 1857 para establecer un nuevo equilibrio entre los poderes, más favorable al ejecutivo para eliminar el predominio constitucional del congreso.

La reivindicación de la Constitución de 1857 y el respeto al sufragio como elementos suficientes para el cambio político fue propia del maderismo. Esta opción se puso a prueba durante el breve gobierno de Madero, fracasó y se fue diluyendo en el curso de la lucha político militar hasta prácticamente desaparecer en el proceso de reconstrucción del poder político posterior a la lucha armada. La propuesta a favor del parlamentarismo entendido, burdamente, como el predominio del congreso sobre el ejecutivo por medio del nombramiento de los secretarios de despacho o "ministros" por el congreso y que éstos fueran responsables ante él, apareció en la XXVI

Legislatura (1912-1913), fue la forma de gobierno que adoptó la Soberana Convención durante los meses de enero a junio de 1915, un grupo minoritario de constituyentes intentó impulsarla en enero de 1917, no prosperó, y volvió a ser motivo de importantes iniciativas y discusiones, en las legislaturas XXVII (1917-1918) y XXIX (1920-1922). Por lo que toca a la idea de reformar sustancialmente la parte orgánica de la Constitución de 1857 para fortalecer al ejecutivo es un tema que formó parte de la crítica a esta Constitución desde los inicios de su vigencia y, en el periodo que estamos estudiando, fue sistematizada por Emilio Rabasa en su libro *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, publicado en mayo de 1912¹ y se volvió una tesis crecientemente aceptada, después de las tensiones vividas entre Madero y el congreso y tras el fracaso del parlamentarismo intentado por la Soberana Convención Revolucionaria, en el primer semestre de 1915. Esta opción fue planteada con claridad en el Proyecto de Constitución presentado por Carranza a los constituyentes de 1916-1917 y fue aprobada, por unanimidad y prácticamente sin enmiendas, por el pleno de la asamblea Constituyente. Sin embargo, al ponerse en práctica en realidad no funcionó y fue severamente criticada en los debates de las cámaras entre 1917 y 1922. Sin embargo, el predominio del ejecutivo terminó por imponerse hacia finales de la década de los años veinte y en los primeros años de los treinta, después de los sucesivos fracasos en la transmisión pacífica del poder presidencial. De hecho, la fortaleza del ejecutivo se consolidó tanto por medio de la violencia política implacable instrumentada por Obregón y Calles para eliminar a sus contendientes en la lucha por el poder, como por las reformas sustanciales a la Constitución de 1917, realizadas con el propósito de darle mejores instrumentos constitucionales al ejecutivo para disciplinar las ambiciones políticas y debilitar el contrapeso que habían significado entre 1917 y 1928 la corte y el congreso.

Algunos antecedentes de estas discusiones

En lo que se refiere a propuestas para buscar un nuevo sistema en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, en primer lugar, hay que recordar la propuesta de reformas constitucionales publicadas por Juárez en la Ley Convocatoria del 14 de agosto de 1867 y explicadas por Lerdo en la circular que la acompañó, las cuales planteaban precisamente la necesidad de establecer un nuevo equilibrio entre el presidente y el congreso en virtud de que “la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos”.² En esta propuesta, además de la división del poder legislativo en dos cámaras, se plantearon también el veto

¹ México, D.F. Tip. De Revista de Revistas, 3ª de Colón, 32. 1912., Reedición, Editorial Porrúa S.A., México 1990.

² Sebastián Lerdo de Tejada, “Ministerio de Relaciones-Circular de la Ley Convocatoria” en Felipe Tena, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*. Porrúa, México D. F. p. 690.

presidencial solo superable por dos terceras partes del Congreso, la necesidad de restringir la facultad de la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso y la derogación de las facultades del Congreso para citar a los secretarios de despacho. Como es sabido, este intento de reformar la constitución por vía plebiscitaria fracasó y las reformas propuestas fueron sometidas al proceso ordinario de reforma constitucional el cual, como se esperaba, resultó lento y accidentado. Por más que Juárez apuró al Congreso, murió sin ver realizadas sus reformas. En el camino legislativo que siguió la restauración del Senado, fueron desechados por el Congreso el veto presidencial, la eliminación de las comparecencias verbales ante el Congreso de los ministros y la exclusividad del ejecutivo para citar a sesión extraordinaria del Congreso. Finalmente, entre 1872 y 1874 Lerdo logró revivir la iniciativa y negociar con el congreso únicamente el establecimiento de una cámara colegisladora.

Recién aprobada la reforma constitucional para restaurar el Senado, en 1875, Ramón Rodríguez en su tratado, "Derecho Constitucional", realizó una crítica sistemática a la concepción misma de los poderes plasmada en la Constitución de 1857 y a las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo. Entre otras cuestiones, planteó la inoperancia del sistema establecido para dar fin a las sesiones ordinarias del congreso, así como la necesidad de establecer no sólo un sistema de veto presidencial, sino que señaló que el ejecutivo, dada la responsabilidad absoluta en la aplicación de las leyes y en la conducción de la administración que la constitución le daba, debería tener la facultad de poder publicarlas parcialmente, si así lo creía conveniente.³

Otra fuente, para mí fundamental, de ideas para la reforma a la Constitución de 1857 en el tema de las relaciones legislativo-ejecutivo, de gran importancia porque es la que más coincidencias posteriormente tendrá con los argumentos usados por Carranza en temas como éste o en el de las reformas a las garantías individuales, fue el sistema "liberal-conservador" propuesto por Justo Sierra, también en el segundo quinquenio de la década de los años setenta del siglo XIX. El objetivo central de este sistema era corregir los excesos de liberalismo que según Sierra contenía la Constitución de 1857 para facilitar la estabilidad política y dar mejores bases constitucionales al progreso. Entre otras cuestiones, Sierra propuso la adopción no sólo del veto presidencial, sino de la irresponsabilidad constitucional del presidente, así como de un sistema de sustitución del ejecutivo, similar al que se adoptaría en 1917.⁴ Años más tarde, en 1892 al calor de la cuarta reelección de Díaz, también Justo Sierra propuso la reforma constitucional y encabezó el fracasado movimiento a favor de la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual se volvió uno de los

³ Ramón Rodríguez, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1978.

⁴ Justo Sierra, *Periodismo político*, México, UNAM, 1993.

principales temas de reforma constitucional a fines del porfiriato y en el curso de la revolución.

La importancia que estos temas tenían en el constitucionalismo mexicano de finales del siglo XIX, se muestra, por ejemplo, en el balance de la evolución del derecho mexicano en ese siglo que hizo Antonio Ramos Pedrueza en su discurso pronunciado en 1901 con motivo de la inauguración de los cursos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en el que resaltó la importancia de consolidar la doctrina de “poderes limitados” y, citando a Herbert Spencer, señaló que “La gran superstición de la política de antaño, era el derecho divino de los reyes. La gran superstición de la política actual es el derecho divino de los parlamentos”.⁵ Sin embargo, la discusión sobre la necesidad de una reorganización de los poderes constitucionales aparentemente disminuyó con la hegemonía porfirista. Por ejemplo, en el influyente tratado de Derecho Constitucional de Eduardo Ruiz, publicado por primera vez al iniciarse el siglo XX, no se hace comentario crítico alguno al equilibrio de poderes.⁶

Por el lado de la oposición al régimen, en el Programa del Partido Liberal Mexicano, firmado el 1º de julio de 1906, sí se plantearon algunas reformas político-constitucionales, pero en el sentido de dismantelar la dominación política imperante. Tales fueron las propuestas de regresar al periodo presidencial de cuatro años, la no reelección del presidente y de los gobernadores, el fortalecimiento de las garantías a la libertad de expresión, así como la eliminación de los jefes políticos y la reorganización de los municipios.⁷

En este resumen del debate en torno al equilibrio de poderes debo destacar de manera particular el ensayo de Ricardo García Granados, “La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México”, con el cual ganó el concurso celebrado con motivo del Centenario del nacimiento de Benito Juárez en 1906, ya que en el capítulo dedicado al equilibrio de poderes planteó en escasas diez páginas lo que él consideraba que eran los problemas orgánicos fundamentales de la Constitución de 1857. Para García Granados el problema partía de la perversión que significaban, en una sociedad prácticamente analfabeta, el sufragio universal y el voto indirecto en segundo grado, lo cual, vinculado con el predominio del legislativo sobre el ejecutivo que establecía la Constitución de 1857, sostenía que:

“... ha resultado en México siempre un antagonismo fatal entre esos poderes, procurando el legislativo someter al ejecutivo por medio de sus atribuciones

⁵ Antonio Ramos Pedrueza, “Las conquistas trascendentales del derecho en México en el siglo XIX” en Lucio Cabrera, La Suprema Corte de Justicia a finales del siglo XIX, 1888-1900, SCJN, México, 1992, pp. 365-368.

⁶ Eduardo Ruiz, Derecho constitucional, UNAM, 1978, p. 410.

⁷ Javier Garcíadiego, La revolución mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios, México, UNAM, 2003, pp. 57-67.

*legales y el ejecutivo al legislativo, por medio de su influencia en las elecciones”.*⁸

En esencia es el mismo argumento que años después, en circunstancias políticas muy distintas, sería desarrollado de manera amplia y sistemática por Emilio Rabasa en 1912. Si a esto añadimos que García Granados también planteó la inviabilidad del parlamentarismo en México y que el sistema de elección de los ministros ligaba a la Suprema Corte “induciéndola a prostituirse”, resulta que la coincidencia entre ambos es sustancial y prácticamente total.

De la entrevista Díaz-Creelman a la publicación de “La Constitución y la dictadura” y a las tensiones entre el Congreso y el ejecutivo

Este era el estado de la discusión sobre el sistema político establecido en la Constitución de 1857 hasta antes de la publicación de la entrevista Díaz-Creelman en marzo de 1908. A partir de este acontecimiento el debate constitucional y, sobre todo, las circunstancias políticas del país se modificaron de manera acelerada. Junto con la actividad política que generó dicha entrevista se multiplicaron las especulaciones sobre los cambios que era necesario introducir al sistema político y dieron lugar a la publicación de numerosos estudios y ensayos, en los que proliferaron los diagnósticos sobre el estado en que se encontraba la organización política de México y los posibles remedios para hacer frente al reto que significaba la democratización sugerida por el dictador.

Entre las muchas publicaciones destacaron cuatro que en seguida comento. La primera edición de *La sucesión presidencial en 1910* (1908), de Francisco I. Madero en la que el futuro líder del movimiento antirreeleccionista sostuvo que había que apegarse a la Constitución y poner en práctica las instituciones democráticas, defendió el sufragio efectivo y la no reelección y planteó que para la próxima elección federal la negociación podría ser el apoyo a la reelección de Díaz a cambio de que se garantizara la libre elección del vicepresidente.⁹ En el mismo año, Querido Moheno publicó, *¿Hacia dónde vamos?*, en el cual planteó la supresión del federalismo, la adopción del sufragio restringido a quienes supieran leer y escribir, así como el impulso oficial a la organización de partidos políticos. En 1909, ya en el contexto posterior a la designación de la fórmula Díaz-Corral como la dupla oficial para la elección presidencial, del lado del régimen, Ricardo García Granados publicó, *El problema de la organización política de México*, en

⁸ Ricardo García Granados, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, EDINAL, México D. F., 1957, p. 45.

⁹ Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, 1ª ed., San Pedro Coahuila 1908. Edición Facsimilar del INEHRM, 1986, p. 350.

donde fundamentalmente propuso: sufragio universal en las elecciones municipales y voto restringido para la elección de autoridades federales; adopción del principio de no reelección “cuando el general Díaz se retire”; fortalecimiento del Senado mediante un mandato de doce años para los senadores, dándole a esta Cámara facultades de arbitraje en las elecciones; y, establecer el veto presidencial para contrarrestar la fuerza del Congreso para que pudieran vivir en armonía los poderes y se garantizara la supremacía de la constitución. Y, por parte de la oposición, al tiempo que Madero lanzó su candidatura a la presidencia, desde una posición radical Paulino Martínez, futuro ideólogo del zapatismo, en su artículo *¿Hacia dónde vamos?*, respondió a García Granados y advirtió que “El sufragio efectivo y la no reelección serán la única válvula de seguridad para que el odio público no estalle...”.¹⁰

Díaz no quiso o no pudo cumplir su oferta de modernización política, persiguió a los reyistas del Partido Democrático, sostuvo la candidatura de Corral a la vicepresidencia, también persiguió a Madero, en elección presidencial de 1910 el sufragio no fue respetado y, meses después estalló la revolución. Como todos sabemos, triunfó el movimiento armado encabezado por Madero y como parte de lo acordado el 21 de mayo de 1911 en Ciudad Juárez, la XXV Legislatura del Congreso (1910-1912) aceptó las renunciaciones de Porfirio Díaz y de Ramón Corral y, por ministerio de ley, fue nombrado presidente interino Francisco León de la Barra. A partir de ese momento el Congreso se revitalizó, la Constitución se puso a prueba y la gran pregunta de los últimos años ¿cómo gobernar México sin la presencia de Porfirio Díaz? dejó de ser meramente hipotética y se convirtió en el problema político inmediato a resolver.

Hasta donde se sabe, Emilio Rabasa empezó a trabajar en su libro en 1908 y mientras todo esto sucedía, además de avanzar en este trabajo siguió dando su clases de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y sobre todo, quiero destacar que no estaba dedicado a la especulación pura, sino que Rabasa mantuvo la curul que ocupaba en el Senado desde hacía tiempo, y fue presidente de esta cámara y de la Comisión de Puntos Constitucionales, en estos momentos de transición.¹¹ Fue en este contexto político e intelectual en el que debemos ubicar el objetivo, la tesis y las propuestas de Rabasa. En pocas palabras, el objetivo central de *La Constitución y la dictadura* fue demostrar que el respeto al sufragio, la no reelección del presidente y el surgimiento abrupto de partidos políticos no resolvían las dificultades de la democracia en México, por lo que era indispensable realizar reformas a la Constitución de 1857 para fortalecer al

¹⁰ Paulino Martínez, “Rayos de Luz”, en *En torno a la democracia: El sufragio efectivo y la no reelección, 1890-1928*, INEHRM, México, 1992, pp. 261-308; el mejor recuento y análisis del debate y del proceso político que tuvo lugar en México entre 1892 y 1910, es el que realizó Cosío Villegas en *El Porfiriato. Vida Política Interior. Segunda Parte de la Historia Moderna de México*, México, Hermes, 1ª ed. 1972, pp. 629-908.

¹¹ Elliot S. Glass, *México en las obras de Emilio Rabasa*, México Editorial Diana, 1ª ed., octubre de 1975, p. 51; véase también Andrés Serra Rojas, *Antología de Emilio Rabasa*, Tomo II, Oasis, México, 1969.

poder ejecutivo frente al Congreso, dado que el equilibrio de poderes en ella establecido favorecía al Congreso y, en las nuevas circunstancias políticas, las cámaras, por su propia naturaleza y facultades, tenderían a dominar al presidente.

Más allá del manejo político de la historia y de la utilización de los estudios críticos del sistema presidencial de división de poderes elaborados por Walter Bagehot en 1867 y Woodrow Wilson en 1886¹² en los que se apoyan los argumentos de Rabasa, lo certero del diagnóstico y la precisión de las propuestas se nutrieron de su capacidad para analizar la realidad en la que él estaba inmerso y era un actor relevante.¹³ Basta señalar, por ejemplo, que dado que corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales el estudio y dictamen de las iniciativas de reforma a la constitución, fueron los senadores Emilio Rabasa y Pablo Macedo quienes elaboraron en 1911 la iniciativa de reforma para suprimir la elección indirecta y establecer el voto directo en las elecciones de diputados y senadores. Al presentar esta iniciativa a la discusión, Rabasa señaló que los diferentes proyectos de reformas políticas que se estaban presentando “de abril acá” poco tenían de novedosos ya que habían sido planteadas en el cúmulo de ensayos y folletos publicados en los tres años anteriores sobre la organización política del país, y sostuvo, tal como lo publicaría meses después en su libro, que para él la mejor reforma era suprimir al mismo tiempo la elección indirecta y el voto universal, sin embargo consideró que el voto directo, aun cuando en ese momento las condiciones no permitían aprobar la eliminación del sufragio universal, sí significaba satisfacer al menos una de las condiciones necesarias para la efectividad del sufragio y que, la adopción del voto directo también contribuiría de manera positiva a la formación de auténticos partidos políticos.¹⁴ El 7 de noviembre de 1911 fue finalmente aprobada la reforma constitucional con la que quedó prohibida la reelección del presidente y de los gobernadores y, en mayo de 1912, se aprobó también la nueva ley electoral que contemplaba entre otras cuestiones, el voto directo y las reglas para la formación de partidos políticos. Estas reformas implicaban cambios políticos reales cuyas consecuencias era difícil predecir con certidumbre.

Al mismo tiempo que se aprobaban estas reformas legislativas, se vivían ya nuevos tiempos en las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso. A manera de ejemplo, podemos destacar en el campo de las propuestas la iniciativa presentada en noviembre por el entonces senador de la XXV Legislatura, José

¹² Walter Bagehot, *La Constitución inglesa*, México, UNAM-III, 2005, p. 233; Woodrow Wilson, *El gobierno congresional: Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, 2002, p. 184.

¹³ Cuando se habla de Rabasa y de *La Constitución y la dictadura*, es muy frecuente recurrir mecánicamente a la frase acuñada por Cosío Villegas, en *La Constitución de 1857 y sus críticos*, en la que afirma que Rabasa “sabía historia y sabía derecho”, sin embargo una lectura atenta del texto de Cosío lo que muestra es que Don Daniel cuestionó frontalmente el discurso histórico de Rabasa y, dicho sea de paso, que él tenía una limitada comprensión del derecho constitucional.

¹⁴ Emilio Rabasa, “Discurso sobre el voto directo”, 9 de octubre de 1911, en Ignacio Marván Laborde, Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, SCJN, México, 2006, pp. 3361-3367.

Natividad Macías, a unos cuantos días de la toma de posesión de Madero, en la que se buscaba acotar las facultades del presidente para nombrar y remover libremente funcionarios de la administración pública federal; o, en el terreno de los hechos unos días después, el áspero debate que tuvo lugar entre el presidente y su “consejo de ministros” con ambas cámaras en torno a si los secretarios de despacho tenían o no obligación de asistir a las cámaras del Congreso, con lo que se revivieron tensiones que hacía muchas décadas no se vivían.¹⁵ Ambos hechos son evidencia que nos permite afirmar que meses antes de que se publicara el libro de Rabasa, el conflicto entre el legislativo y el ejecutivo había dejado de ser mera especulación o lejana referencia histórica a los tiempos del presidente Comonfort o al crítico año de 1861 cuando por la mínima diferencia de un voto, Juárez superó un voto de censura en el Congreso, que fueron las referencias históricas utilizadas por Rabasa para apoyar su argumento.¹⁶ Adicionalmente debo señalar que el libro de Rabasa salió al público en un momento muy particular. En mayo de 1912, es decir, dos o tres semanas antes de las elecciones legislativas del 30 de junio de ese año, en las que se estrenaría la nueva ley electoral, con base en la cual se habían formado partidos políticos que concurrirían a esos comicios, que se esperaban libres y se pensaba arrojarían verdaderos representantes populares.

En suma, dadas las circunstancias, tengo la firme convicción de que la preocupación fundamental de Rabasa al momento de escribir y publicar su libro no fue, como se ha dicho con suma ligereza, “justificar la dictadura”, sino detectar los posibles conflictos entre el congreso y el ejecutivo, y proponer reformas para evitarlos. Más allá de la calidad intelectual de las ideas de Rabasa, para mí lo que le daría posteriormente un valor político casi irrefutable a la idea de fortalecer al ejecutivo frente al legislativo, fue que el diagnóstico y sus predicciones resultaron ciertos. La necesidad de establecer un nuevo equilibrio constitucional entre el legislativo y el ejecutivo dejó de ser mera especulación y adquirió una dimensión política real e inmediata.

Nadie es profeta en su tierra y así lo confirmaron las tensiones entre Madero y el Congreso prácticamente desde su toma de posesión y, en particular durante la XXVI legislatura, de septiembre de 1912 a febrero de 1913. Ante la falta de mayoría absoluta de la fórmula Madero-Pino Suárez, la oposición intentó impulsar la idea de que se formara un gobierno de gabinete acordado con el Congreso, hubo también amenazas de juicio político al presidente; éste no pudo impedir que la Comisión Permanente convocara a sesiones extraordinarias, el ejecutivo hizo observaciones a un decreto de presupuesto que fueron fácilmente superadas por mayoría simple y, poco

¹⁵ Josefina Macgregor, *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México*, México, 1983, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, pp. 23-38.

¹⁶ Emilio Rabasa, *op. Cit.*, pp. 90 y 149.

antes del golpe, su propia bancada de la Cámara de Diputados pretendió imponerle un gabinete.¹⁷

La propuesta y el fallido intento de sistema parlamentario impulsado por la Soberana Convención Revolucionaria

El trágico derrocamiento del presidente Madero y la instalación del gobierno usurpador cambiaron sustancialmente la situación política del país. Surgió una nueva polarización, oligarcas y oportunistas se adhirieron a Huerta, pero de inmediato se inició la resistencia. El mismo día que se consumó el golpe —el 19 de febrero de 1913— la XXII Legislatura del estado de Coahuila aprobó el decreto 1421 en el que se desconoció a Victoriano Huerta, al Congreso y a la Suprema Corte y se otorgaron facultades extraordinarias al gobernador del estado, Venustiano Carranza, “en todas las ramas de la administración pública para que suprima lo que crea conveniente y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional en la República”. Un mes después, el 26 de marzo se firmó el Plan de Guadalupe, en el cual un grupo de jefes, ciudadanos en armas, desconocieron a los tres poderes de la federación, nombraron a Venustiano Carranza organizador y primer jefe del “que se denominará Ejército Constitucionalista” y acordaron que al ocupar este ejército la Ciudad de México, Venustiano Carranza, “o quien lo sustituya”, se encargaría interinamente del ejecutivo y convocaría a elecciones constitucionales “tan luego se haya consolidado la paz”.¹⁸ Con base en sus facultades extraordinarias y en la jefatura que le dio el Plan de Guadalupe, Carranza ejerció un fuerte liderazgo. No sólo logró las adhesiones que hicieron realidad la organización del Ejército Constitucionalista, sino que bajo el lema de “Constitución y Reformas”, dictó medidas de orden militar, fiscal, administrativo y de política exterior que le dieron cuerpo al gobierno constitucionalista en los territorios que fue ocupando. Poco más de un año y medio duró la guerra contra el gobierno usurpador, el Ejército Federal fue completamente derrotado y el 15 de agosto de 1914 las Divisiones del Noroeste y del Noreste del Ejército Constitucionalista ocuparon la Ciudad de México. El 20 de agosto, Carranza entró a la capital y al título de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista le añadió el de “Encargado del Poder Ejecutivo”.

La victoria fue total y la rendición sin condiciones. El viejo régimen fue prácticamente desmantelado, sus personajes huyeron, el Ejército Federal dejó de existir, la Suprema Corte fue clausurada y solo sobrevivió parte de la burocracia menor. Sin embargo, como en otras revoluciones que logran aniquilar al enemigo, el asunto político principal pasó a ser la lucha entre los vencedores por el poder. En concreto, las diferencias políticas consistían en lo

¹⁷ Josefina MacGregor *op. Cit.* Pp. 75-111.

¹⁸ En Garcíadiego *op. Cit.*, Pp. 163-165.

siguiente: Villa reclamaba que Carranza asumiera formalmente la presidencia interina para que formara el gobierno provisional contemplado en el Plan de Guadalupe y convocara a elecciones para regresar al orden constitucional; Zapata exigía la adhesión sin condiciones de los “revolucionarios del norte” a todas las cláusulas del Plan de Ayala, tanto políticas como sociales, y dejaba ver que, en el peor de los casos, lo menos que aceptaría era que un representante suyo fuera incorporado al gobierno del Primer Jefe, para aprobar los nombramientos que éste hiciera; y, Carranza sostenía con firmeza que la manera en que se organizara el gobierno provisional, estaba estrechamente vinculada a la discusión y aprobación de las reformas que debía hacer la revolución antes de volver al orden constitucional.¹⁹ Mientras Zapata y Villa exigían que Carranza dejara el poder lo más pronto posible, el Primer Jefe independientemente de que estuviera o no apegado al mando, lo que sostenía era que, los cambios que demandaba la revolución había que hacerlos en una situación de excepción, ya que volver a la normalidad de la política significaría obstruirlos. La gravedad de la situación, es importante recalcarlo, estaba en que realmente era mucho lo que estaba en juego y los tres dirigentes no estaban dispuestos a ceder, tenían poder de fuego y estaban dispuestos a dirimir esta diferencia política por medio de las armas.

En estas circunstancias, el 5 de septiembre de 1914, el Primer Jefe convocó a una junta de jefes militares con mando de tropa de las tres divisiones que integraban el Ejército Constitucionalista a integrar una convención que se reuniría en la Ciudad de México el día 1º de octubre, con el objeto de acordar “las reformas que deberán implantarse en el programa a que se sujetaría el gobierno provisional”. La junta de jefes se instaló el día señalado en el recinto de la Cámara de Diputados, sin la asistencia de la representación de la División del Norte y, como no fue posible llegar a un acuerdo entre el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Zapata, los jefes del Ejército Libertador del Sur tampoco asistieron.

El 1º de octubre de 1914, en la Ciudad de México, se instaló la Convención de jefes. El día 3, Carranza presentó un resumen de las reformas “ya habladas con los principales jefes de los ejércitos revolucionarios”, y planteó las cuestiones agraria y laboral, el divorcio, reformas económicas —como la creación de un banco único de emisión— y en lo político únicamente se refirió a la libertad municipal. En seguida abordó la situación político-militar “provocada y preparada” por Villa, sostuvo que no iba a ceder ante las presiones de una minoría rebelde y presentó su dimisión, para que la asamblea nombrara al Primer Jefe. Tras una breve discusión la renuncia de Carranza no fue aceptada en virtud del vacío que se generaría y, posteriormente, los convencionistas a instancias de la Comisión Pacificadora encabezada por Lucio Blanco, ratificaron el acuerdo de trasladarse a

¹⁹ Juan Barragán Rodríguez, *Historia del Ejército Constitucionalista, Segunda Época (Volumen II)*, INEHRM, 1946, pp. 25-26 y 68-72.

Aguascalientes y ahí resolver el asunto. Al día siguiente, Luis Cabrera dirigió un discurso a los militares que integrarían la convención, sostuvo que los villistas querían regresar al orden constitucional porque no querían reformas y querían un presidente civil para poder manejarlo; planteó que de Aguascalientes debía salir un nuevo congreso constituyente:

Yo creo que si queremos tener un gobierno verdaderamente legal y constitucional, necesitamos formar una Constitución adecuada a nuestras necesidades.

Yo creo que del seno de la Convención de Aguascalientes debe surgir un Congreso Constituyente, que será tan grande, o más grande que el de 57, y que ese Congreso será el primero que en la historia de la Nueva España y de México ponga la base para una legislación que vaya de acuerdo con la sangre, con la raza y con las necesidades del indio, y no una Constitución copiada de la francesa o la de Estados Unidos.²⁰

Luis Cabrera, terminó señalando que quedaba confiado a los militares que asistirían a Aguascalientes el que la revolución no quedara atrapada en la "jaula de oro" que significaba el regreso al orden constitucional. Es conveniente señalar que si bien, quizá este fue de los primeros pronunciamientos a favor de la realización de un nuevo congreso constituyente, estaba dirigido fundamentalmente a la cuestión social. Sin embargo, justo en esos días, como "una aportación de los civiles que no irán a Aguascalientes", la Confederación Cívica Independiente, publicó el folleto *La Constitución Federal de 1857 y sus reformas*, cuyo contenido es el proyecto de reformas constitucionales elaborado por el abogado y senador por Morelos en la XXVI Legislatura, José Diego Fernández. Algunas de las reformas contempladas en este proyecto, ya iban directamente planteadas en el sentido de fortalecer al ejecutivo frente al Congreso y coincidían con algunas de las propuestas hechas también por Rabasa. Tales son los casos, por ejemplo, de la idea de que las leyes de ingreso y presupuesto tuvieran carácter permanente, en tanto no fueran modificadas, para privar a "los parlamentos de esa arma, a veces deslealmente esgrimida en contra del ejecutivo; o la propuesta de establecer el veto presidencial a las leyes aprobadas por el congreso, sólo superable por dos tercios de ambas cámaras.²¹

Los jefes militares y sus representantes se trasladaron a dicha ciudad y la asamblea inició sus sesiones el 10 de octubre. Tras la revisión de credenciales, el día 14 cada uno de los integrantes hizo el siguiente juramento: "Por mi honor de ciudadano armado protesto cumplir y hacer cumplir las decisiones de

²⁰ Florencio Barrera Fuentes, *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, Tomo II, México, INEHRM, 1964, Tomo I, pp. 71-80.

²¹ La Constitución Federal de 1857 y sus reformas, Prólogo de la Confederación Cívica Independiente. Anteproyecto del señor Lic. D. José Diego Fernández, octubre de 1914. Edición Facsimilar SCJN, 2005, pp. 9 y 38; 9 y 30.

esta asamblea”, y quedó formalmente integrada por 155 miembros entre jefes militares así como gobernadores o sus representantes de las fuerzas constitucionalistas y villistas. En seguida, el presidente de la asamblea, Antonio I. Villarreal procedió a declarar instalada la Convención, “y a declararla, con mayor solemnidad aun, Soberana”.²²

En la sesión del día siguiente acordaron integrar una comisión para invitar al Ejército Libertador del Sur. El día 27 la delegación zapatista se presentó y se inició una discusión de tres días sobre los términos de su incorporación y sobre la adhesión de la Soberana Convención a cada una de las cláusulas del Plan de Ayala. Soto y Gama sostuvo que “la cuestión política es tan importante como lo social”. Al respecto, el Plan de Ayala señalaba que al triunfo de la revolución “una junta de jefes revolucionarios nombrará o designará un presidente interino de la República” y, en las ratificaciones al Plan firmadas el 19 de junio de 1914, se añadió que la revolución no cesaría hasta conseguir que la cuestión agraria estipulada en el Plan de Ayala quedara “elevada al rango de preceptos constitucionales”.²³

El 30 de octubre, la Convención aprobó cesar en sus funciones a Villa y a Carranza. El 1º de noviembre eligieron al general Eulalio Gutiérrez presidente provisional por veinte días, tomó posesión del cargo el día 6 y el 10 se consumó la ruptura. Carranza consideró que el nombramiento de Eulalio Gutiérrez era ilegal y ordenó a los generales que habían asistido a Aguascalientes se presentaran a sus órdenes. La Convención declaró a Carranza en rebeldía y ordenó el avance del ejército de la Convención sobre la Ciudad de México.

Fue en esas circunstancias y sin saber aún lo que le deparaba el destino, que Roque González Garza, representante del general Villa en la Soberana Convención Revolucionaria, elaboró junto con otros correligionarios un Manifiesto a la Nación, fechado “Aguascalientes, noviembre de 1914”, en el cual planteaban las reformas que impulsaría el gobierno de la Convención entre las que incluían la propuesta de establecer en México un sistema parlamentario. El manifiesto señalaba que había que consumir los actos revolucionarios por medio de leyes innovadoras y atrevidas y se afirmaba que tocaba a la Convención crear las nuevas instituciones políticas, evitando en lo posible confiar esta tarea a los congresos constitucionales. En el punto quinto de la propuesta de programa mínimo se estipulaba:

*Restringir las facultades del Poder Ejecutivo de la Federación y de Estados, y para ello adoptar el parlamentarismo en forma adecuada a las condiciones especiales del país.*²⁴

²² Felipe Arturo Ávila Espinosa, El pensamiento económico, político y social de la Convención de Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes-INEHRM, p.103.

²³ En *Planes políticos y otros documentos*, Prólogo de Manuel González Ramírez, México, INEHRM, 2003, pp. 76 y 88.

Los antecedentes de la idea de establecer el parlamentarismo en México son realmente muy vagos. De entrada es importante destacar que a principios del siglo XX el término parlamentarismo no tenía una connotación tan precisa como la que actualmente tiene. En 1867 Walter Bagehot planteó la diferencia entre el gobierno de gabinete en el que se fusionaban el parlamento y el gobierno y el sistema que él mismo denominó “presidencial” de los Estados Unidos basado en la separación de poderes, pero todavía muchos años después ni el derecho constitucional, ni la sociología en boga o la incipiente ciencia política hacían la clara distinción entre parlamentarismo y presidencialismo.²⁵ Para estas disciplinas los gobiernos que había en el mundo eran monarquías constitucionales, con mayor o menor poder en el parlamento, o republicanos, es decir de elección democrática y basados en la soberanía popular los cuales podían ser de ejecutivo unipersonal como en los Estados Unidos o ejecutivo colegiado como el de la Confederación Suiza. Al mismo tiempo, se hablaba también de tres formas o modelos modernos de gobierno: el inglés, considerado el sistema clásico de monarquía parlamentaria; el francés de la III República, establecido en 1875 que se integraba por un presidente (electo por la asamblea) y, a la vez, por un gobierno responsable ante el parlamento; y, el norteamericano que era considerado como la forma más completa de la división de poderes que era seguido por otros países de América. Sin embargo, sí podemos decir que el término parlamento ya tenía un uso común que, en grueso, se refería a las asambleas deliberantes que tienen la función de votar las leyes y los presupuestos y de controlar la marcha del gobierno y censurar a los ministros.²⁶ Hay, como veremos, bases para poder suponer que esta última era la idea general que tenían quienes en esos momentos querían establecer en México un sistema parlamentario.

Debido a la creencia de que en la Constitución de 1857 se establecía un sistema parlamentario, es necesario resaltar que los constituyentes de 1856-1857 ni aspiraron, ni mucho menos instituyeron un sistema parlamentario. Sí hablaron de que en el sistema representativo el gobierno, particularmente los ministros, debían responder ante la opinión y que ésta estaba condensada en el la representación nacional que ostentaba el Congreso, pero establecieron una forma de gobierno basada en el sistema americano y dieron al ejecutivo la plena libertad de nombramiento y remoción de los secretarios de despacho. Si en el año de 1861 hubo jefe de gabinete, crisis ministeriales y caídas de ministros provocadas en el Congreso, se debió únicamente a las circunstancias

²⁴ Este Manifiesto a la Nación, está reproducido también en Florencio Barrera Fuentes, *op. cit.*, pp. 355-357.

²⁵ Walter Bagehot *op. cit.* Este libro, fundamental en la historia del análisis crítico del sistema presidencial, era leído en México como lo muestran las citas de Rabasa o la mención que del mismo se hace en el folleto de la Confederación Cívica Independiente.

²⁶ León Dguít, *Manual de derecho constitucional*, Granada, Editorial Colomares, 2005, publicado por primera vez en francés en 1907; o. Geroge Fischbach, *Derecho político. general y constitucional comparado*, quien plantea como formas fundamentales de gobierno la monarquía y la república, p.12. (traducción al español de Wenceslao Roses), Editorial Labor, Barcelona-Buenos Aires, 1928.

políticas del momento y a la manera de enfrentarlas, no a la forma de gobierno establecida en la Constitución de 1857. Al triunfo de la república, en 1867, se consolidó el poder político del presidente y en los sucesivos gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz ya no hubo “crisis ministeriales”. Y, como sabemos, el fantasma del parlamentarismo volvió a aparecer en nuevas circunstancias políticas que se vivieron tras la caída de Díaz durante la XXV y, sobre todo, la XXVI Legislatura.²⁷

Considero que la propuesta y el intento de establecer un gobierno parlamentario aprobada por la Soberana Convención Revolucionaria tuvo, fundamentalmente, origen y objetivos inmediatos. En ello, se conjugaron al menos tres elementos derivados de las circunstancias políticas del momento. En primer lugar, fue una consecuencia del hecho de que el encargado del ejecutivo o presidente provisional sería electo por las fuerzas revolucionarias representadas en la Convención, las cuales eran heterogéneas y estaban divididas y lógicamente, no otorgarían plena confianza al encargado del poder ejecutivo. Desde luego que la opción por el parlamentarismo concebido en grueso como el medio de restringir el poder de los presidentes, en buena medida también se debió a que había quienes pensaban que la nueva organización política de México debía superar la historia presidencialista del país y, de manera muy particular, a la identificación entre dictadura y presidencia derivadas de la lucha contra las dictaduras de Díaz y Huerta. Y, más allá de estas razones de índole teórico o ideológicas, considero que en la aprobación del sistema parlamentario fue determinante la idea política compartida por Villa y Zapata de que si bien ellos no aspiraban a la presidencia, sí querían controlar rigurosamente a “los gabinetes”, expresada en el diálogo que sostuvieron en Xochimilco en diciembre de 1914.²⁸ Que esta no fue una conversación trivial, quedaría demostrado meses después con las dificultades que enfrentó Roque González Garza para integrar un gabinete. Para ponerlo en términos de la teoría del gobierno parlamentario: Zapata y Villa querían “reinar, pero no gobernar”.

El sistema parlamentario aprobado por la Convención era relativamente sencillo. El Proyecto de Ley de Organización del Ejecutivo fue presentado ante la Convención en la Ciudad de México el 13 de enero de 1915 por los delegados zapatistas Otilio Montaña y Antonio Díaz Soto y Gama, se discutió y aprobó en las sesiones del 16, 18 y 21 de enero. La ley constó de nueve artículos, de los cuales destaco los siguientes: el 3º que estipulaba que la Convención, constituida en gran jurado, podía destituir por el voto de dos tercios de los delegados presentes al presidente provisional —que ella misma había electo— por causales tales como violar o dejar de cumplir los acuerdos

²⁷ Ignacio Marván Laborde, “El Congreso frente a los secretarios del presidente”, en Mora D., Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IJ UNAM, 2002, pp. 337-361 y Pablo Piccato, *Congreso y Revolución*, México, INEHRM, 1991, pp. 95-134.

²⁸ Friedrich Katz, *Pancho Villa*, México, Era, 1998, Tomo II, p. 12.

de la Convención y entre otras, hicieron explícita la mención al cumplimiento de los principios del Plan de Ayala “que fueron aceptados en Aguascalientes”; en el 4º y 5º artículo se estableció el gobierno de gabinete, dado que los ministros serían responsables en lo individual de sus respectivas ramas y solidariamente de la política general del gobierno ya que, en el caso de que alguno de ellos se negara la aprobación de un acuerdo presidencial, éste sería sometido a la decisión del Consejo de Ministros, que resolvería por mayoría; finalmente en el 7º y 8º artículo se contemplaba que el presidente sometería el nombramiento y remoción de los ministros a la ratificación de la asamblea y que ésta, por el voto de dos tercios de sus miembros presentes podía separar a cualquiera de los ministros.²⁹

La realidad es que el sistema parlamentario aprobado por la Convención nunca se aplicó. Tras la huída de Eulalio Gutiérrez de la Ciudad de México, Roque González Garza, representante de Villa y presidente de la Convención fue nombrado el 16 de enero de 1915 Encargado del Ejecutivo, pero no presidente provisional. A fines de enero, los constitucionalistas ocuparon momentáneamente la Ciudad de México y el gobierno de la Convención se trasladó a Cuernavaca. El 1º de febrero la asamblea le preguntó formalmente por qué no había publicado la Ley de Organización del Ejecutivo y, al día siguiente, el encargado del ejecutivo les devolvió la pregunta, y pidiéndoles que le aclararan cuándo terminaría su periodo y que si, dado que no era presidente provisional, dicha ley le era o no aplicable. El 9 de febrero la Convención se enfrascó en la discusión del dictamen respectivo de la Comisión de Gobernación, en el que se proponía que sí se le aplicara la ley del parlamentarismo, por lo que tenía que nombrar formalmente gabinete y someterlo a la ratificación de la Convención. La asamblea se polarizó. Por una parte los delegados del norte, en contra del dictamen, sostuvieron que no le era aplicable hasta que regresaran a la Ciudad de México, que las circunstancias no hacían posible su aplicación, dado que no había recursos y ni siquiera había las personas necesarias para cubrir los ministerios y, por último, argumentaron que la Ley había sido pensada para que el presidente provisional nombrara un gabinete de acuerdo a un programa de reformas aprobado por la Convención. Por su parte, los sureños liderados por Soto y Gama defendieron el dictamen sosteniendo que la Convención podía ponerle todo tipo de restricciones a González Garza porque éste no era más que un órgano emanado de ella, que la razón de ser del parlamentarismo era mermarle facultades al presidente “para que no fuera un ser todo poderoso”, que el parlamentarismo era aplicable a cualquiera que ocupara el ejecutivo y que eran razones de amistad con González Garza las que querían impedir la aplicación del nuevo sistema. La votación se empató 39 a favor y 39 en contra, salieron del recinto para conseguir más delegados, se repitió la

²⁹ En Barrera Fuentes, *op.cit.*, Tomo II, pp. 66-69.

votación y el dictamen fue rechazado por 40 votos a favor, contra 45, por lo que por el momento quedó suspendida la aplicación de la Ley de Organización del Ejecutivo. En los siguientes días de febrero, la Convención discutió entre otras cuestiones si era o no un órgano legislativo, manifestó recurrentemente la preocupación por la legislación revolucionaria que el gobierno preconstitucional del Primer Jefe sí estaba expidiendo desde Veracruz, aprobó su propio reglamento, que incluía las reglas para la ratificación, remoción y posible destitución de los ministros, y se presentó una primera propuesta de programa de reformas. Al calor de estas discusiones, las alusiones personales fueron subiendo de tono y, por un lado las críticas de los del sur a González Garza dejaron de ser veladas, mientras por el lado de los del norte también fueron cada vez más directos los reclamos al Ejército Libertador del Sur por la falta de eficacia militar que mostraba en la recuperación de la Ciudad de México. A fines de febrero estalló la crisis. Otilio Montaña y Soto y Gama renunciaron a la mesa directiva de la Convención y pidieron la integración de una nueva. Esto fue visto por los del norte como una maniobra para quitarle la presidencia de la asamblea a González Garza y destituirlo como encargado del Ejecutivo, se convocó a sesión secreta para resolver el problema y se acordó la elección de una nueva mesa directiva y mantener a González Garza como encargado del ejecutivo pero con determinadas condiciones. En el primer punto del acuerdo se prescribía que no podrá ser electo presidente provisional “la persona que por cualquier circunstancia haya estado encargada del Poder Ejecutivo” y que la ley del parlamentarismo sí estaba vigente, por lo que el encargado del ejecutivo tenía ocho días para nombrar un gabinete y presentarlo a ratificación de la asamblea; adicionalmente se establecía que el encargado del ejecutivo no tendría facultades de veto.³⁰

Al día siguiente, el 27 de febrero, se reunieron en sesión pública para formalizar los acuerdos tomados en la junta previa, se presentó un dictamen al respecto y en la fracción III del dictamen se señaló tajantemente:

Dígase al ciudadano Presidente de la Convención, en funciones de poder ejecutivo, que en lo sucesivo no podrá demorar la publicación y promulgación de las leyes y decretos de la Asamblea, ni el cumplimiento de sus acuerdos, por ningún motivo, pues la Convención declara que el Presidente de la República o Encargado del Poder Ejecutivo no goza del privilegio del veto, ni aun con el carácter de suspensivo.³¹

Los delegados de la Convención dedicaron esa sesión y las siguientes de los días 1 y 2 de marzo a la discusión de este dictamen. Más allá del agresivo tono de la redacción del dictamen, que nos indica la precaria situación política en la que se encontraba Roque González Garza, en el curso de este debate

³⁰ *Ibid.* Tomo II, pp. 287-641.

³¹ *Ibid.* Tomo II, pp. 641-672.

salieron a relucir no sólo los vagos conocimientos que los convencionistas tenían del sistema parlamentario sino las profundas diferencias políticas que existían entre villistas y zapatistas con respecto a temas como: la concepción del poder ejecutivo; la interpretación de la historia política de México y del gobierno de Madero; y, desde luego, con respecto a la idea de lo que en adelante debía ser la organización política de México.

Con más orden que el que acostumbraban pasaron a la tribuna sucesivamente, 8 oradores en contra y 9 a favor del dictamen, uno a uno, de un lado y del otro, se fueron planteando y contestando cada uno de los argumentos. Resumo los principales. Los oradores del contra sostuvieron que el ejecutivo era el capitán del barco que llevaba el timón, que era la persona que representaba a la nación y que no se le podía convertir en un mero instrumento de la asamblea. Asimismo consideraban que el veto suspensivo superable sólo por dos tercios de la asamblea era necesario porque no contaban con cámara revisora, porque en el sistema parlamentario adoptado ellos ratificaban y podían remover a los ministros y lo sujetaban con toda clase de correas por lo que era necesario darle un medio de defensa y, finalmente, que el veto suspensivo no era ajeno al sistema parlamentario, ya que el presidente de Francia tenía inclusive la facultad de disolver la asamblea. Cabe destacar que Federico Cervantes, líder de los del norte y representante del general Felipe Ángeles ante la Soberana Convención, no sólo había vivido en Francia y conocía su sistema de gobierno sino que, como lo mostró en este debate, conocía el segundo libro de Woodrow Wilson sobre el tema, *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*, publicado en 1908 en los Estados Unidos,³² en el cual Wilson abandonó la tesis de la inoperancia del gobierno congresional y explicó que la fuerza del gobierno en el sistema presidencial estaba en el ejecutivo; y, también es importante destacar que Federico Cervantes, en su defensa del veto, usó los mismos argumentos y ejemplos que años antes había utilizado Rabasa en *La Constitución y la dictadura*, obra que nadie se atrevía a citar públicamente pero que, por lo visto, muchos sí leían. Los oradores en pro del dictamen sostuvieron que dar facultades al ejecutivo era restárselas a los representantes del pueblo, que para fundar un nuevo sistema político era necesario acabar con el prejuicio de que el presidente estaba por encima de todas las conciencias y que era necesario ponerle trabas; para ellos el presidente de Francia, Poincaré, era un firmón y adoptar el parlamentarismo en México significaría un cambio notable en la vida política porque, por primera vez, las leyes no cederían al ejecutivo, sino que el ejecutivo cedería a las leyes. En el bando sureño no faltaron tampoco los argumentos propios del anarquismo que algunos profesaban. Plantearon que ellos desconfiaban de los gobiernos porque por su

³² Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908. Traducido en el exilio, entre 1915 y 1920, por Federico González Garza y publicado con prólogo de José Vasconcelos en 1922 por Editorial Cultura.

propia naturaleza eran conservadores y que el presidente, en la medida que actuaría para conservar su puesto, sólo haría observaciones a las leyes que propusieran cambios radicales y nunca a las conservadoras.

En cuanto a la interpretación de la historia política del país, los norteros eran seguidores de la idea de que los países latinos iban de la dictadura a la anarquía y de la anarquía a la dictadura, con lo que sin mencionarlo de nuevo recurrían a los argumentos retomados por Rabasa. A partir de esta tesis sostuvieron que establecer el voto suspensivo serviría para evitar los cuartelazos y ejemplificaron con el caso de Madero señalando que, por falta de veto efectivo, el presidente no pudo con el espíritu de partido y la “incompetencia intelectual colectiva” que según ellos habían predominado en la XXVI Legislatura. Frente a estos argumentos los delegados del sur respondieron señalando que hablar a favor del veto era ir en contra de toda la historia de México, porque la presidencia siempre había sido la fuente de la discordia política, recuperaron de manera extensa los debates sobre el veto del ejecutivo que tuvieron lugar en el Constituyente de 1856-1857, consideraron que había sido un acierto de los constituyentes no darle excesivas facultades al ejecutivo y señalaron que una de las enormes faltas políticas de Madero fue no haberle dado crédito al Plan de Ayala; e, insistieron en que el ejecutivo era un peligro y, si no se evitaba ese peligro quitándole el veto, entonces “hemos perdido el tiempo durante cuatro años”.³³

Agotada la lista de oradores llegó la hora de la votación, por la diferencia mínima de un voto, 42 contra 41, se aprobó el dictamen en el que se declaraba que “el presidente de la república o encargado del ejecutivo no goza del privilegio de veto, ni siquiera suspensivo”. Días después, en circunstancias crecientemente adversas nombró parcialmente un gabinete, ya que parte de los ministros fueron directamente designados por Villa y estaban integrados al gobierno que él tenía en el Norte de la República y los otros sí estaban integrados al gobierno de la Convención en la Ciudad de México. Sin embargo, dicho gabinete nunca fue ratificado por el pleno de la Convención debido tanto a la divisiones de la Convención, como a la falta de acuerdo entre Villa y Zapata sobre quién debía ser el presidente provisional.³⁴ Roque González Garza renunció sin que la Soberana Convención le aprobara un gabinete.

³³ Barrera Fuentes *op. cit.*, Tomo III, pp. 17-108.

³⁴ Luis Fernando Amaya, *La Soberana Convención Revolucionaria 1914-1916*, F. Trillas, México D. F., 1966, pp. 226-232 y 268-271.

*La consolidación y aceptación general
de la idea de un ejecutivo fuerte*

Las reformas a la Constitución de 1857 propuestas por Carranza a los constituyentes el 1° de diciembre de 1916, para establecer un nuevo equilibrio de poderes fortaleciendo al ejecutivo frente al congreso y aprobación prácticamente unánime que ellos les dieron en las votaciones del Constituyente, obedecieron a diferentes razones. En primer lugar, en el plano de las ideas, estuvo la influencia Rabasa cuyas propuestas de reforma, ya en ese momento significaban la búsqueda de soluciones a los problemas concretos que se vivieron en la relación ejecutivo-legislativo durante la presidencia de Madero que ya he comentado y formaban parte de la memoria política inmediata. Al mismo tiempo, dado el amplio espacio que Carranza dedicó a la descalificación del parlamentarismo en su discurso de presentación del Proyecto de Constitución a los constituyentes, también algo tuvieron que ver las ideas, la experiencia y las discusiones que acabamos de revisar; de hecho, aunque en forma minoritaria, sí se planteó en el Constituyente de Querétaro la idea de adoptar el sistema parlamentario. Desde luego que el acuerdo a favor de un ejecutivo fuerte, también obedeció a la homogeneidad ideológica y a las expectativas de consolidarse como fracción hegemónica que tenían en ese momento los vencedores de la revolución. Pero, sin lugar a dudas, también contribuyó a la aceptación de este objetivo la eficacia de la dictadura revolucionaria ejercida por Carranza desde 1913, particularmente, en el año crítico de 1915. Veamos cómo se fueron dando las cosas.

Inmediatamente después de la ruptura con la Soberana Convención Revolucionaria, Carranza se preparó no sólo para la guerra, sino para abrir de inmediato el camino a las reformas. Con base en la convicción de que él representaba y conservaba la legitimidad de la revolución, el 12 de diciembre de 1914 decretó las adiciones al Plan de Guadalupe que le dieron amplísimas facultades legislativas, para “expedir y poner en vigor las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país”; y, como reformas necesarias a la parte orgánica de la Constitución de 1857 solamente enunció la libertad municipal, la necesidad de organizar un poder judicial independiente y de reformar el procedimiento judicial y, en general, las “reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución en la República”; expresión con la que ya se insinuaba la tesis positivista de que la Constitución “jacobina” del 57, no se aplicaba porque no respondía “científicamente” a nuestro medio político.

El trabajo legislativo que requerían las reformas ya se estaba preparando. Unos días antes de la publicación de estas Adiciones, Carranza reorganizó la Secretaría de Instrucción Pública y estableció la Sección de Legislación Social, a cargo de dos exdiputados de la XXVI Legislatura, José Natividad Macías y

Luis Manuel Rojas. Como lo publicó *El Pueblo*, en el Puerto de Veracruz, el viernes 11 de diciembre:

*Esta sección está funcionando desde la instalación de la secretaría en este puerto, y su objeto es darle forma legislativa a las ideas aceptadas ya por los revolucionarios para la realización de trascendentes reformas en nuestras leyes; pero su trabajo es preparatorio para que después del estudio concienzudo del Primer Jefe, lo acepte y ponga inmediatamente en vigor.*³⁵

En esta oficina se elaboraron proyectos sobre diversos temas y el Primer Jefe, tomándolos de ahí o de otros colaboradores sólo aprobó y promulgó los que consideró esenciales. En escasas cinco semanas, entre el 25 de diciembre y el 29 de enero, Carranza por decreto reformó la Constitución para establecer el municipio libre y suprimir los jefes políticos, modificó las Leyes de Reforma para instituir el divorcio y estableció facultades legislativas federales para poder legislar sobre el trabajo y, sin reformar la constitución, expidió la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y, al día siguiente decretó la suspensión de todas las obras de las compañías petroleras, hasta que se expidieran nuevas leyes.³⁶ Todo ello fue acompañado de un gran despliegue propagandístico, pero también hay que señalar que esta nueva legislación sirvió y serviría de base para las reformas que impulsarían los jefes preconstitucionales en los estados que ocupaban u ocuparían. Como ya lo apuntamos, en alguna de las sesiones de la propia Soberana Convención, se llegó a señalar que mientras ellos no habían podido avanzar siquiera en la definición del programa de reformas de la revolución, Carranza ya lo estaba legislando.

En ese contexto, los días del 24 al 28 de enero, el Ingeniero Félix Palaviccini, secretario de Instrucción Pública del gobierno preconstitucional, publicó en *El Pueblo* una serie de artículos sobre la necesidad de realizar, antes de regresar al orden constitucional, un congreso constituyente extraordinario.³⁷ En éstos ya se perfiló más claramente la idea de hacer reformas a la parte orgánica de la constitución para fortalecer al ejecutivo. Palaviccini sostuvo que cuando llegara el momento del constituyente extraordinario las reformas políticas que habría que abordar eran, entre otras, la cuestión de la vicepresidencia, la revisión del sufragio universal, la autonomía municipal, y la definición de la "esfera de acción de cada poder federal". Para argumentar este último punto retomó la cita de Comonfort, recién desempolvada por Rabasa, de que el gobierno que ligara su suerte a la Constitución del 57 estaba perdido y concluía, siguiendo los argumentos de

³⁵ *El Pueblo*, 11 de diciembre, P.I.

³⁶ "Decreto reformando el artículo 109 de la Constitución Federal", "Decreto reformando la fracción novena del artículo 23 de la Ley de 14 de diciembre de 1874, estableciendo la disolución del matrimonio, en cuanto al vínculo", en Jesús Acuña, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, INEHRM, México, 1985; "Decreto del C. Primer Jefe, disponiendo se suspenda la explotación del petróleo en la República" en Ignacio Marván Laborde, Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, SCJN, México, 2006, pp. 3287-3289.

³⁷ Félix Palaviccini, "La lepra eterna" en Ignacio Marván Laborde, Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, SCJN, México, 2006, pp. 2819-2822.

este mismo autor, que el ejecutivo sólo había podido gobernar con facultades extraordinarias.³⁸

Después de que el Ejército Constitucionalista logró vencer militarmente a Villa, Carranza optó por tratar de moderar el reformismo. En su Manifiesto a la Nación, del 11 de junio de 1915, el Primer Jefe llamó a someterse a las facciones que todavía ofrecían resistencia armada y, buscando calmar a los alarmistas, ofreció garantías e indemnizaciones justas a los extranjeros; respeto a la libertad religiosa en el marco de las Leyes de Reforma; respeto a las propiedades adquiridas legítimamente que no constituyeran monopolio o privilegio y no efectuar confiscaciones en la solución del problema agrario; así como desarrollo de la educación pública en cooperación con la privada que se someta a la ley. Prometió que cumpliría el plan de regreso al orden constitucional establecido en las Adiciones del Plan de Guadalupe y omitió plantear explícitamente la realización de un Congreso Constituyente o hablar de las reformas políticas que se requerían para la reorganización del país.³⁹

En esos días y durante todo el segundo semestre de 1915 la prioridad fue establecer el orden y organizar un gobierno nacional, así como obtener sin condiciones el reconocimiento internacional al gobierno constitucionalista por lo que, al menos por un tiempo, la idea de impulsar reformas de gran aliento y de convocar a un nuevo constituyente fue dejada de lado. No volvió a aparecer públicamente sino hasta febrero de 1916, cuando en el número 302 de *Revista de Revistas*, publicado el 13 de ese mes, en la portada apareció la foto de Carranza con José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas quienes, respectivamente, ocupaban los cargos de rector de la Universidad Nacional y de director de la Biblioteca Nacional y se informa que el Primer Jefe los comisionó para elaborar un proyecto de constitución. En ese número y en el 303, del 20 de febrero, se publicó un artículo editorial que aplaude sin reservas la conveniencia de convocar a un Congreso Constituyente en el que ponderadamente se hicieron elogios y críticas a la Constitución de 1857, no se mencionaron ni las fechas, ni las características que tendría el constituyente, pero sí se adelantó el sentido que deberían tener algunas de las reformas. *Revista de Revistas* sostuvo la tesis de que la Constitución de 1857 había significado un gran avance en cuanto al reconocimiento de la igualdad de derechos y las garantías individuales, pero que las leyes políticas vigentes eran "inapropiadas para normar un gobierno democrático, estable y fuerte". Argumentaban que las disposiciones que establecían la organización de los poderes públicos y los derechos políticos de los mexicanos, no eran "la expresión del espíritu y de las condiciones de nuestro medio", por lo que había que realizar las "enmiendas indispensables para desterrar las causas de

³⁸ *Ibid* pp. 2819-2822. Véase Emilio Rabasa, *op.cit.* pp. 90 – 91.

³⁹ "Manifiesto a la Nación" en Jesús Acuña, *op. cit.* pp 340-344.

la continua perturbación y hacer posible la vida normal, democrática y pacífica del país”.⁴⁰

El 15 de septiembre de 1916 el Primer Jefe convocó a la integración del nuevo congreso constituyente; el domingo 22 de octubre se celebraron las elecciones de diputados; durante la semana siguiente se fundó el Partido Liberal Constitucionalista y los generales Álvaro Obregón y Pablo González pactaron apoyar la candidatura de Venustiano Carranza a la presidencia de la República, después de que se celebrara el Constituyente⁴¹ y el 1º de diciembre Carranza asistió a la primera sesión del Congreso y presentó el Proyecto de Reformas a la Constitución.

Las reformas políticas planteadas por Carranza al Constituyente de Querétaro

El principal objetivo de las reformas a la parte orgánica de la Constitución de 1857 de quienes elaboraron y aprobaron la constitución de 1917 fue establecer un gobierno ejecutivo fuerte. La justificación teórica fue resolver el dilema planteado por Emilio Rabasa de que, en el marco de la Constitución de 1857, ante posibles diferencias con el congreso, el ejecutivo fuera colocado en la circunstancia de convertirse en un dictador o dimitir; y, en la práctica, lo que buscaron los constituyentes de 1916-1917 fue conjurar la experiencia “obstruccionista” a la que se había enfrentado el presidente Madero que, como hemos señalado en este trabajo, era un elemento sustancial de la memoria política inmediata. Había consenso en la necesidad de contar con un ejecutivo fuerte, capaz de transformar a la sociedad.

Carranza partió de la tesis que sostenía que el poder legislativo tenía facultades constitucionales que le permitían estorbar la marcha de la administración. Su gran preocupación al respecto fue establecer un nuevo equilibrio para facilitar la colaboración entre ambas ramas de gobierno. En este sentido, al presentar su propuesta ante los constituyentes consideró que:

*no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que hay que relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz pública.*⁴²

Al respecto, el proyecto contenía una reforma integral muy detallada, sin embargo en su discurso del 1º de diciembre, Carranza hizo énfasis sólo en algunos aspectos particulares de su propuesta que creo importante destacar,

⁴⁰ En Ignacio Marván Laborde *op. cit.*, pp. 2823-2827.

⁴¹ *El Universal*, 22, 23 y 24 de octubre.

⁴² Ignacio Marván Laborde *op. cit.*, p. 1587.

por que sintetizan este objetivo y la concepción que se tenía del papel del presidente en el sistema político y de sus relaciones con el congreso.

Primero, Carranza señaló sin rodeos, que la principal reforma “es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás funcionarios de la federación” porque, según él, este había sido el motivo por el cual las dictaduras anteriores habían procurado tener siempre legisladores serviles. Con lo que adoptó una de las propuestas puntuales planteadas por Rabasa y se adhería a la muy difundida tesis de que la manipulación electoral se debía a la fortaleza del Congreso.⁴³

En segundo lugar, el Primer Jefe señaló que las reformas que proponía suprimirían las posibles invasiones de las cámaras en cuestiones judiciales. Carranza consideraba que aun cuando las investigaciones de comisiones de diputados o de senadores, “deban ser meramente informativas”, el poder legislativo tenía “incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”. Sin embargo, para los casos en que las investigaciones tuvieran un “carácter meramente judicial”, explicó que:

...la reforma faculta tanto a las cámaras como al mismo poder ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que se comisione a uno o alguno 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 desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.⁴⁴

Con esta propuesta Carranza, desde la perspectiva de definir la esfera de cada rama y de acotar al legislativo, buscó resolver el problema de los alcances y límites de las investigaciones de las comisiones de las cámaras y la definición de hasta dónde llega la obligación de las autoridades de proporcionar la información que se les solicita. Sin lugar a dudas, esta disposición también fue una respuesta directa a una situación concreta. En octubre de 1913, una de las justificaciones que utilizó Victoriano Huerta para disolver a la XXVI legislatura fue precisamente que las comisiones de ambas cámaras estaban invadiendo la esfera del poder judicial al investigar la desaparición del diputado Serapio Rendón así como del senador Belisario Domínguez.⁴⁵

En tercer lugar Carranza, para fundamentar su propuesta de un ejecutivo fuerte y unipersonal, optó por exponer una extensa crítica del

⁴³ Una revisión puntual, exacta y objetiva de la influencia de Rabasa en la Constitución de 1917 se puede encontrar en Antonio Martínez Báez, *Conferencia dictada en sesión solemne en homenaje al maestro Emilio Rabasa, organizada por la Facultad de Derecho de la UNAM, 1956*, en Andrés Serra *op. cit.*, pp. 100-109.

⁴⁴ Ignacio Marván Laborde *op. cit.*, p. 17.

⁴⁵ “Sesión del día 10 de octubre” y “Cómo fue disuelta la Cámara de Diputados” en Jesús Acuña *op. cit.*, pp. 180-183.

parlamentarismo. Señaló que como era seguro que entre los constituyentes se iba a suscitar la discusión sobre este tema consideró “no sólo conveniente, sino indispensable” expresar los motivos para no aceptar las posibles proposiciones que se hicieran en ese sentido. Sostuvo que los constituyentes de 1857 sí habían concebido correctamente al ejecutivo, “libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que cumplir con la ley”; sin embargo, consideraba que este propósito no se había logrado porque el sistema de elección indirecta había restado prestigio al poder ejecutivo. Y explicó su concepción del ejecutivo y la importancia de adoptar el sistema de elección directa en los siguientes términos:

*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; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.*⁴⁶

Este párrafo del mensaje de Carranza, expresa en síntesis la concepción del ejecutivo fuerte que permeará a la Constitución de 1917. ¿Cómo fortalecerlo? Fundamentalmente por medio de la elección popular directa y en la interlocución permanente con la sociedad y los intereses que en ella se confrontan. ¿Para qué? Para contener la naturaleza invasora del Congreso. En pocas palabras, autonomía del ejecutivo y presidencia plebiscitaria.

En seguida, Carranza abundó en sus argumentos en contra del parlamentarismo. Afirmó que, con la tesis del sistema parlamentario:

*Se quiere nada menos que quitar al presidente 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.*⁴⁷

Para redondear los fundamentos de su rechazo al parlamentarismo, Carranza señaló que este tipo de régimen requiere primero, “de dos o más partidos políticos perfectamente organizados” y, segundo, “una cantidad considerable de hombres en cada uno de los partidos” capaces de formar parte del gobierno para que puedan responder a las frecuentes crisis ministeriales. Y, considerando que “nosotros carecemos todavía de las dos condiciones” y que si se adoptaba el sistema parlamentario, por el temor de censura, “el gobierno caminaría siempre a tientas”, concluyó el tema llamando a la prudencia de los diputados constituyentes:

⁴⁶ Ignacio Marván Laborde *op. cit.*, p. 19.

⁴⁷ *Ibid.* p. 19.

*...sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.*⁴⁸

Para lograr estos objetivos el proyecto contenía un conjunto integral de reformas específicas a la constitución de 1857 tendiente a establecer, como se señaló en el dictamen global de la 2ª Comisión de Constitución, sobre las relaciones legislativo-ejecutivo, un “nuevo sistema político” el cual consistiría, fundamentalmente, en el fortalecimiento de la legitimidad del ejecutivo y en la redefinición de sus “relaciones de colaboración” con la rama legislativa del gobierno.⁴⁹

El debate sobre las reformas al equilibrio de poderes en el Constituyente

Del conjunto de reformas a los artículos de la Constitución de 1857 con las que se pretendía establecer un nuevo funcionamiento del legislativo, las importantes, como el veto presidencial, sólo superable por dos terceras partes de ambas cámaras, y la reducción del tiempo de sesiones del Congreso fueron aprobadas por unanimidad. Vale la pena destacar que siendo la adopción del veto quizá la reforma más importante para establecer un nuevo equilibrio de poderes, Carranza prefirió omitirlo en el discurso de presentación del proyecto y que no fue objeto de discusión en el pleno. La única explicación con que contamos de esta reforma es el dictamen de la 2ª Comisión de Constitución. El argumento fue muy sencillo: el ejecutivo debe intervenir en el proceso legislativo, porque tiene la “imprescindible necesidad de vigilar y considerar otros puntos de vista”; la Constitución de 1857 le da una intervención prácticamente nula, lo cual ha colocado a los presidentes en el dilema de disolver las cámaras populares o encontrar en ellas una oposición sistemática que lo conduzca a su inevitable caída; por tanto, la propuesta para “organizar el veto” es que:

*las observaciones que haga el ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación de dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo sin excusa.*⁵⁰

El punto en el que sí se polarizó la asamblea fue el relacionado con la eliminación de la participación de la Comisión Permanente en la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso. Desde la discusión del artículo 67 —en que se regula directamente este asunto— en la 41ª sesión ordinaria, celebrada

⁴⁸ *Ibid.* p. 19.

⁴⁹ “De las relaciones de colaboración del Ejecutivo en la función legislativa” en Ignacio Marván Laborde op. cit. pp. 3369-3424.

⁵⁰ *Ibid.* Dictamen del inciso c del artículo. 72, p. 1601.

el 14 de enero de 1917 por la tarde, se puso de manifiesto no sólo la resistencia en contra de dar al ejecutivo la facultad exclusiva de convocar al congreso a sesiones extraordinarias, sino también que esta discusión desembocaba en la cuestión de la responsabilidad del ejecutivo y en el temido tema del sistema parlamentario.

En su dictamen, la 2ª Comisión consideró que si el Congreso se reunía fuera del tiempo marcado por la ley, no sólo se podría llegar al funcionamiento permanente del mismo, sino “al trastorno completo del sistema de gobierno que siempre ha regido en México, y que es el llamado presidencial”. En contra del dictamen se planteó, primero, que si el presidente cometía una violación a la constitución y no estaba el congreso en sesiones, la Comisión Permanente no podría citar a sesiones extraordinarias para juzgarlo; y, segundo, que además, la propuesta violaba el concepto de soberanía popular y el de “la independencia que debe haber en el funcionamiento de los poderes públicos”. A favor del dictamen intervino Paulino Machorro, presidente de la 2ª Comisión. Señaló primero, que el fondo de la discusión era “el gran problema político” de las relaciones entre ambos poderes; que sólo había dos sistemas de gobierno, el de la división de poderes —“que siempre ha sido el de las constituciones libres que hemos tenido en México”—, y el parlamentario, que suprime la división entre el ejecutivo y el legislativo; y que, para sostener la división de poderes el legislativo no debe ser un poder absoluto. Machorro concluyó precisando que el caso que se quería evitar era el de la posibilidad de juzgar al presidente; señaló que esa era el arma más peligrosa que podía esgrimir el Congreso, y la que verdaderamente ponía en riesgo el funcionamiento del sistema de división de poderes:

...el Ejecutivo no ha de permitir que a todas horas y constantemente se sienta amenazado con un proceso en su contra, verdadero o hasta falso, como muy bien puede suceder con una mayoría hostil al Ejecutivo, éste se defendería, y si no se le ha dado el medio legal para hacerlo, si ningún recurso político se ha puesto en sus manos, entonces tendría que recurrir forzosamente a la corrupción de la Cámara.⁵¹

Paulino Machorro remató reiterando que:

... ese sistema que deja indefenso al ejecutivo, que lo entrega en manos del Congreso, lo que hace es procurar la corrupción de la Cámara, porque el Ejecutivo con sus grandes recursos no se deja dominar, como hasta la fecha no ha permitido que el Congreso pueda disponer del presidente y deponerlo a la hora que mejor le parezca; el Ejecutivo, en tal peligro para él, tiene que recurrir a corromper al Legislativo. Esto es lo que hace con ese sistema que pretenden los impugnadores del dictamen.⁵²

⁵¹ Ibid. p. 1624.

⁵² Ibid. pp. 1624-1625.

En seguida intervino José Natividad Macías, por todos reconocido como el principal redactor del Proyecto de Constitución. Hizo a un lado las especulaciones y puso ejemplos concretos e inmediatos para justificar las reformas que se proponían y le recordó a la asamblea:

... en tiempo del señor Madero, quiso varias veces convocar al Congreso con objeto de que votara el empréstito que necesitaba para hacer frente a las necesidades nacionales, y la Comisión Permanente, no obstante que hubo necesidad de cohechar, porque esta es la palabra, a varios diputados, y entre ellos a Lozano, se negó constantemente a convocar al Congreso. También Madero necesitó suspender algunas garantías para poder hacer frente a la situación, debido al incremento de la rebelión, y no fue posible que lo consiguiera, porque le hicieron una oposición constante. Estas condiciones, ¿vamos a repetirlas?⁵³

Macías concluyó señalando que si se quería establecer un régimen presidencial, con todos los elementos necesarios para hacer efectivas las instituciones democráticas, era necesario dar al presidente todos los elementos para imponerse porque, "de otra manera, es querer tener un presidente enteramente débil, entregado a todas las maquinaciones de las facciones". Y, tras esta intervención, los constituyentes aprobaron en votación dividida, 111 a favor y 39 en contra, la exclusividad del ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso.

Pero la discusión no paró ahí. En la siguiente sesión, el mismo 14 de enero por la noche, quedó claro que el tema estaba lejos de ser superado. Un grupo de diputados presentaron una adición al artículo 79, relativo a las facultades de la permanente, para que en determinados casos ésta sí pudiera convocar a sesiones extraordinarias. La mesa dio cuenta de ello, Palaviccini la objetó por considerar que no debían iniciarse asuntos que ya estaban resueltos. A nombre de la mesa directiva el secretario Lizardi señaló que ese era su punto de vista pero que, por "espíritu de liberalidad", había considerado que a quien correspondía desecharla o admitirla era a la asamblea. En la sesión nocturna del 15 de enero, se puso a discusión la aceptación de esta adición que proponía que la Comisión Permanente pudiera convocar a periodo extraordinario en los casos de juicio político y "peligro de la soberanía nacional" y la asamblea aprobó, en votación económica, que sí fuera discutida. Los oradores en contra se limitaron a repetir que aceptarla llevaría al riesgo de que una mayoría hostil al presidente pudiera lograr que el Congreso estuviera reunido todo el tiempo y, llamaron a rechazarla para no perder tiempo. Pero, al intervenir a favor, el diputado Chapa planteó una observación que resultó muy importante, advirtió como "una cosa esencialísima" que la permanente pudiera convocar a sesiones extraordinarias en caso de falta absoluta del presidente, porque de no contemplar esta

⁵³ *Ibid.* p. 1627.

posibilidad, sería peligroso darle a la Permanente el poder de nombrar al presidente interino.

Garzayn Ugarte, diputado y secretario particular del Primer Jefe, explicó que el artículo 84 del proyecto establecía que la Permanente nombraría al interino, hasta que llegara el periodo de sesiones ordinarias. El diputado sonorenses Bojórquez respondió que la explicación de Ugarte confirmaba el peligro que Chapa había advertido y añadió que, si bien estaba de acuerdo con la intención de fortalecer al ejecutivo, la asamblea no podía olvidar que “los poderes son poderes” y el legislativo no tendría ni siquiera el poder de citar a sesiones, ni en un caso extraordinario y apeló al espíritu revolucionario de la asamblea:

...en el seno de esta Asamblea, se han tomado resoluciones trascendentes y revolucionarias; cada vez que se ha pretendido invadir la soberanía de un estado; cada vez que se ha pretendido establecer un principio dictatorial, nos hemos opuesto a él.⁵⁴

Macías volvió a defender el Proyecto de Constitución recurriendo a ejemplos concretos. Señaló que en el Proyecto contemplaba la acción popular para los casos de delitos oficiales y los procedimientos correspondientes, los cuales hacían inoperante una convocatoria inmediata a sesiones del Congreso y remarcó que, a su juicio, “al presidente de la república debe enjuiciársele en el menor número posible de casos”. Para fundamentar su criterio, volvió a utilizar el ejemplo de Madero:

“... yo vi al señor Madero temblar porque el Senado lo amenazó con acusarle y exigirle responsabilidades e imagínense ustedes porque grave delito, porque no dejó que uno de sus ministros fuera a informar al parlamento, y yo lo he visto, porque el señor Madero habló conmigo diciéndome que si consideraba bien que se le pudieran exigir responsabilidades...”⁵⁵

El último turno a favor de que el ejecutivo tuviera la facultad exclusiva de citar a sesiones extraordinarias le correspondió a Múgica. Defendió el proyecto de fortalecimiento del ejecutivo, señalando que, con el veto, los constituyentes estaban poniendo la válvula de escape que “algún tratadista”, —obviamente alude y elude a Emilio Rabasa—, decía que le faltaba a la Constitución de 1857; que la falta de respeto al Congreso por parte del ejecutivo en gran medida se había debido, precisamente, “a la facultad omnímoda del congreso de estar reunido cada vez que quiera estar reunido y tratar de los asuntos que se le antoje tratar”; e invitó a los constituyentes a ser coherentes:

⁵⁴ *Ibid.* p. 1860.

⁵⁵ *Ibid.* p. 1867.

*...seamos consecuentes con los principios que hemos sostenido desde el principio. Debemos robustecer al poder ejecutivo, precisamente para garantizar la estabilidad de nuestro régimen...*⁵⁶

Sin embargo, ya para concluir su intervención manifestó abiertamente su incertidumbre y planteó la posibilidad de una negociación:

*...tengo una duda... la moción del señor Chapa... y en este caso quisiera yo que los oradores del pro y del contra transaran en esta facultad que se trata de dar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y decir: Para sólo el caso y mientras funciona como Colegio Electoral; para ese sólo caso de nombrar al presidente interino, se le conceden facultades de convocar a la permanente...*⁵⁷

Se pasó a la votación de la propuesta de adición y fue rechazada. Sin embargo, la transacción planteada por Múgica sí prosperó. Unos días más tarde, por cierto después de que ya se había aprobado que al ejecutivo no se le podría juzgar por violaciones a la constitución, al tratarse el sistema de sustitución del presidente, sí se aprobó que la permanente tuviera la facultad de citar a sesiones extraordinarias para erigirse en colegio electoral y nombrar al presidente interino.

El dictamen sobre el ejecutivo fue discutido y votado el 18 de enero. Cuestiones como el carácter unitario y personal del ejecutivo, la elección directa, el periodo presidencial de cuatro años, los requisitos para ser secretario de despacho y 15 de las 16 fracciones correspondientes a las facultades del presidente fueron votadas prácticamente sin discusión. En cambio, sí fueron objeto de mayor análisis por parte de los constituyentes: la adopción del sistema de no reelección absoluta del presidente —que despertó dudas significativas en algunos diputados—; el sistema de sustitución presidencial que ya comenté y la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a sus secretarios, la que fue aprobada pero obviamente dio pie a la aparición del fantasma del parlamentarismo.

Aunque el principio absoluto de no reelección del presidente de la República era un dogma de la revolución, cuando se leyó para su discusión el artículo 83, que establecería que el presidente “durará en el cargo cuatro años y nunca podrá ser reelecto” se manifestaron con toda honestidad los posibles inconvenientes a esta restricción. Al interpelar a la comisión el diputado Alfonso Cravioto lo planteó con precisión, preguntando:

Entonces ¿Un mexicano puede ser presidente de la República sólo cuatro años?

Machorro Narváez, contestó la interpelación:

Sí, porque esto tiende a evitar los atentados por compadrazgos como los de Porfirio Díaz y González, que se alternaron la presidencia de la República.

⁵⁶ *Ibid.* p. 1874.

⁵⁷ *Ibid.* p. 1875.

Pero Cravioto no fue el único que se atrevió a cuestionar el dogma. El diputado Espinosa, consideró que al absolutismo de la propuesta era un “absurdo antidemocrático” y sugirió que, en vez del “nunca”, se pusiera la palabra “no”, para que no lo fuera en el periodo inmediato y sí si se pudiera volver a elegir en un tiempo más o menos lejano. En el mismo sentido, Esteban Baca Calderón, señaló que de por sí la no reelección era antidemocrática, que tenían que adoptarla por necesidad y que quienes se sentían más tranquilos con la palabra nunca, olvidaban que con la nueva constitución se estaba estableciendo:

una nueva organización que haga imposible el entronizamiento del despotismo; por consiguiente, la palabra ‘nunca’ puede privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor en la administración.

Finalmente, para dar salida a estas inquietudes, intervino Martínez de Escobar. Sin escrúpulos, afirmó que un artículo de esos no tiene vida perpetua porque además de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial está el “poder constituyente” que puede reformar la constitución:

De manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser presidente de la República por segunda vez; sí podrá serlo porque ese artículo podrá modificarse para ese caso; de manera que si debe dejarse aquí, como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia, la palabra “nunca”.⁵⁸

Se consideró que el punto estaba suficientemente discutido y se reservó para su votación con los demás artículos del dictamen. Al margen vale la pena señalar que, diez años después de esta intervención, el constituyente Martínez Escobar sería asesinado junto con el General Francisco Serrano en Huitzilac, Morelos, el 2 de octubre de 1927 por oponerse a la reelección de Obregón y que, después del asesinato del reelecto, Álvaro Obregón en julio de 1928, el precepto sí ha tendido vida perpetua.

La fracción II del artículo 89, relativa a las facultades del presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho también fue objeto de una discusión importante. Al abrirse a debate esta fracción, Froylan C. Manjarrez pasó a defender la iniciativa que, junto con otros 25 diputados, había presentado el día anterior, en la que proponían que el presidente nombrara a los secretarios con aprobación previa de la Cámara de Diputados. Manjarrez sostuvo que ya no era tiempo de adoptar el sistema parlamentario, aunque consideraba que éste era el “único que garantiza el funcionamiento de la democracia”; y, que la propuesta significaba únicamente incorporar un matiz parlamentario al sistema presidencial, para restringir al ejecutivo. Acusó al constituyente de que al parecer, estaba entendiendo mal las

⁵⁸ *Ibid.* pp. 1875-1925.

aspiraciones populares, ya que la revolución se había hecho en contra del ejecutivo y no en contra del poder legislativo y, aquí, dijo:

*... en vez de venir a limitar las funciones del ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al legislativo.*⁵⁹

Manjarrez cerró su intervención señalando que la aprobación del nombramiento por la Cámara de Diputados, daría a los secretarios responsabilidades y atribuciones porque, de otra manera, los secretarios desempeñan "altas funciones y no tienen responsabilidad". En el mismo sentido intervino el diputado Pastrana Jaimes. Primero, volvió sobre la amenaza de que se estaba dando un poder absoluto al ejecutivo y que ello, en realidad lo debilitaría porque, para tener un ejecutivo fuerte lo que se requiere es que sus resoluciones gocen de la convicción de ser ampliamente aceptadas y responsables. Y, después planteó que la propuesta buscaba un "equilibrio de restricciones" entre el ejecutivo y el legislativo, el cual era necesario; argumentó también que, al compartir los nombramientos, se generarían la colaboración y armonía entre ambas ramas de gobierno que proponía el Primer Jefe.

A favor de que el ejecutivo tuviera libertad de nombramiento y remoción de los secretarios de despacho hablaron Manuel Herrera y el diputado Martínez de Escobar. Herrera señaló que ya no era tiempo de adoptar esa propuesta; que no podía adoptarse parcialmente el sistema parlamentario; y que, para que el sistema presidencial funcione, el ejecutivo debe tener libertad de acción por que "en su concepto":

*Las cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo... que debe promover directamente las cuestiones financieras, a la policía, a procurar el bienestar económico de la República;... debe tener un programa trazado, una política que bajo ningún concepto debe estar supeditada a otro poder;... debe tener libertad de acción, su acción debe ser franca y... debe ejercerla sin que el Poder Legislativo intervenga.*⁶⁰

Martínez de Escobar defendió el sistema presidencial puro, como "el de los Estados Unidos". Con lo que recordaba, según dijo, los principios generales de derecho constitucional que le habían enseñado sus maestros Jorge Vera Estañol y Rodolfo Reyes. Apegado a una de las tesis doctrinarias del liberalismo conservador, que comenté al inicio de este ensayo, habló en contra de que el poder público "resida esencialmente" en la cámara y defendió la especialización y separación de funciones del sistema presidencial de división de poderes. En el mismo tenor de ideas, consideró que el gobierno fuerte, se basa en la unidad de acción, en la unidad de pensamiento y

⁵⁹ *Ibid* p. 1965.

⁶⁰ *Ibid* p. 1962.

espíritu, por ello, el presidente es el único capaz de nombrar a sus ministros. Señaló también que, dada nuestra naturaleza de "pueblo joven", si en México se adoptaba el sistema de que la cámara aprobara el nombramiento de los secretarios sería un desastre y "un caos político" y se preguntó ¿qué acontecería?:

Se despierta la política, pero no sólo la política ciencia, basada en la experimentación, sino la politiquería y la intriga, las pasiones humanas,... el deseo sin límites de figurar y en ese Congreso de la Unión, señores diputados constituyentes, existiría una enorme ambición de poder, y los representantes solo lucharán por ver de ocupar tal o cual ministerio...⁶¹

Cabe señalar que esta Fracción II del artículo 89 fue reservada para que se votara por separado, pero la mesa directiva realizó una maniobra parlamentaria, aceleró la votación, no la separó y fue votada en paquete con las demás fracciones del artículo. Por lo que fue aprobada por unanimidad de los 142 diputados presentes. Este manejo de la votación es indicativo de que hubo temor de que no hubiera una mayoría clara, a favor de que el presidente tuviera libertad de nombramiento y remoción de los secretarios de despacho.⁶²

Estas fueron las principales discusiones de los constituyentes con respecto a la reforma a las relaciones entre el congreso y el presidente. Como hubo muchos cambios que se aprobaron prácticamente sin discusión, es conveniente hacer un recuento puntual de los mismos, para ver con mayor exactitud los principales elementos y características del sistema presidencial aprobado por los constituyentes de Querétaro. En suma, las reformas propuestas y aprobadas que fortalecieron al ejecutivo fueron las siguientes:

- 1. La elección directa del presidente de la República, para remarcar su responsabilidad sólo ante la sociedad.*
- 2. Quitar al Congreso la capacidad de juzgar al ejecutivo durante el periodo de su encargo, para evitar que un presidente que no contara con mayoría en el legislativo, fuera constantemente sometido a juicios de responsabilidad constitucional. Y, al mismo tiempo, eliminar como causales para entablar un juicio político contra el presidente, la violación del voto público y la violación de la constitución.*
- 3. Acotar las capacidades investigadoras de las comisiones del Congreso, por medio de las facultades de averiguación otorgadas a la Suprema Corte en el artículo 97, para evitar que las cámaras se involucraran en averiguaciones jurisdiccionales.*

⁶¹ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.* p. 1976.

⁶² Esta discusión y el desarrollo de la votación en *Ibid.* pp. 3440-3441.

4. *Garantizar mayor intervención del ejecutivo en la “confección de leyes”, mediante incorporación del veto presidencial, sólo superable por mayoría de dos tercios de ambas cámaras y otorgándole la facultad exclusiva de convocar a sesiones extraordinarias del congreso, salvo en el caso de la elección de un presidente interino.*
5. *Dar también al Senado la facultad de revisión de la cuenta pública del año anterior para eliminar la exclusividad que la Cámara de Diputados tenía al respecto, a pesar de que se mantuvo la exclusividad de esta cámara en la aprobación del presupuesto.*
6. *Incorporar en el artículo 75 de la nueva Constitución, una “válvula de seguridad” para que, en caso de no aprobación del presupuesto, el ejecutivo no quedara atado “de pies y manos” y se pudiera aplicar el del año anterior.*
7. *Evitar la inconveniencia de que el Congreso pudiera sesionar durante “casi todo el año” mediante la reducción de las sesiones ordinarias del Congreso a un sólo periodo de cuatro meses, reducible pero no prorrogable, y el establecimiento de la facultad exclusiva del ejecutivo de convocar a sesiones legislativas extraordinarias.*

Se consideraba que, con estos cambios a la Constitución de 1857, quedaría establecido un jefe del ejecutivo con autonomía, capacidad de acción y amplias posibilidades de “colaboración” en las funciones del legislativo, cuyo límite político fundamental sería la no reelección. Sin embargo, al mismo tiempo, los constituyentes otorgaron a las cámaras características y facultades políticas importantes que hicieron relativo el debilitamiento de los poderes del Congreso:

1. *Al igual que el ejecutivo, los miembros de ambas cámaras fueron beneficiados —al menos formalmente—, por la elección directa, pero con la diferencia sustancial de que ellos sí mantuvieron la posibilidad de reelección indefinida, con lo cual tendrían un horizonte político que rebasaba al del ejecutivo.*
2. *Al establecerse que sus decisiones en materia de calificación de las elecciones de los poderes federales serían “definitivas e inatacables”, quien obtuviera la mayoría en los colegios electorales en realidad se convertiría —como efectivamente sucedió—, en un juez electoral absoluto, no sujeto a revisión, jurisdiccionalidad o límite constitucional alguno, es decir, con capacidad de decidir arbitrariamente quien sí y quién no sería diputado o senador.*
3. *Como Colegio Electoral, el Congreso adquirió un peso político muy importante: se convirtió por una parte, en el órgano que detentaría todo el peso y la responsabilidad política en el proceso de sustitución del presidente de la República y, por otra, en sus manos quedó también la elección y*

remoción, sin intervención alguna del ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

4. *Se suprimió la exclusividad que el ejecutivo tenía en la presentación de las iniciativas de presupuesto y de ley de ingresos.*
5. *Finalmente, también se amplió la facultad del pleno de cada una de las cámaras para citar a comparecer a los secretarios de despacho al tratarse, ya no sólo en el caso de la discusión de iniciativas de ley correspondientes a su cartera, sino a cualquier asunto de su incumbencia.*

Con estas reformas a la Constitución de 1857, en el Constituyente de 1916-1917 se estableció un sistema que dio al ejecutivo mayor autonomía frente al Congreso, así como también mayor intervención del ejecutivo en el proceso de aprobación de leyes, pero el Congreso mantuvo amplias competencias legislativas y adquirió funciones políticas importantes. Las nuevas facultades otorgadas al Congreso hicieron que en realidad el fortalecimiento del ejecutivo fuera relativo, a lo que deberíamos añadir que el Constituyente de 1916-1917 al mismo tiempo aprobó un sistema de nombramiento de los ministros de la corte, que garantizaba su independencia y que al desaparecer la Secretaría de Justicia y traspasarle a la corte parte de sus funciones, como el nombramiento de jueces, el poder judicial también resultó significativamente fortalecido. Lo cual, en la práctica, hizo aún más relativo el fortalecimiento del ejecutivo. Sin embargo, en el Constituyente de 1916-1917 sí se diseñó un presidente autoritario. Como hemos visto, no por sus relaciones con el Congreso o el poder judicial, sino fundamentalmente por la inmunidad constitucional que desde entonces se le concedió, la cual, al vincularse con el control discrecional que también desde entonces se le otorgó del monopolio del ejercicio de la acción penal, han resultado hasta la fecha dos preceptos realmente autocráticos.

Entre el deseo y la realidad

No obstante las disposiciones establecidas en el constituyente de 1916-1917 en favor de un ejecutivo fuerte y autónomo, ese objetivo no se logró de manera inmediata. Ello sucedió en realidad después de diversos procesos político-militares y sucesivas purgas de revolucionarios que hicieron posible la consolidación de un núcleo en el poder, lo cual también fue consolidado mediante reformas substanciales a algunos aspectos políticos de la nueva constitución.

Al comenzarse a aplicar la Constitución de 1917 tuvieron lugar situaciones de casi permanente confrontación entre el ejecutivo federal y el congreso, en particular con la cámara de diputados. Durante la primer década posterior al

Constituyente de 1916-1917 las mayorías en el congreso tuvieron diferentes signos partidarios, las coaliciones mayoritarias fueron muy inestables y nunca completaron el bienio que duraba entonces una legislatura. El presidente no tenía asegurado el control de una mayoría consistente en el congreso y para gobernar lograba el control por todos los medios posibles, desde el uso de las facultades extraordinarias en materia de hacienda que le otorgó la XXVIII legislatura a Carranza el 8 de mayo de 1917, cuya vigencia se prolongó hasta 1937, hasta el uso de mecanismos informales, lícitos o ilícitos, pacíficos o violentos, que fueran necesarios y, desde luego, teniendo a su favor la ventaja política que le daba el que no podía ser juzgado por no respetar la constitución. Si bien es cierto que el establecimiento del veto presidencial sólo superable por dos tercios de ambas cámaras cumplió su cometido, ya que el congreso poco pudo imponerle al ejecutivo y, en la mayoría de los casos ambas ramas de gobierno se vieron obligadas a negociar, la realidad es que las iniciativas legislativas importantes impulsadas por Carranza u Obregón no prosperaron o fueron francamente rechazadas. Entre 1917 y 1928, los presidentes presentaron 73 vetos ante la cámara de diputados, de los cuales 18% fueron superados, lo que es un claro indicador de la fuerza que tenía el congreso, y cabe destacar que Carranza y Obregón, lograron la aprobación, respectivamente, de sólo 35 y 37% de las iniciativas que presentaron. Entre las iniciativas que no prosperaron estuvieron por ejemplo, el rechazo a la solicitud de suspensión de garantías planteada por Carranza en 1917 para facilitar la pacificación del país o la irresolución en que quedaron sus iniciativas de leyes reglamentarias de los artículos 3º y 27 en materia de petróleo, presentadas en 1918; o, en el caso de Obregón, si bien logró sacar adelante su promesa de campaña de devolver a la comisión permanente la facultad de citar a sesiones extraordinarias del congreso, así como la reforma constitucional para centralizar la educación, restablecer la Secretaría de Educación Pública e impulsar el proyecto que encabezó Vasconcelos, pero no prosperaron, entre otras, sus propuestas de una ley de responsabilidades del ejecutivo y los secretarios de despacho, o la relativa a la creación de la Secretaría del Trabajo y el establecimiento del seguro obrero, así como su Ley Agraria o su propuesta de reglamentación del artículo 27 en materia de petróleo. Como resultado de la derrota de la rebelión delahuertista, a partir de 1924 la oposición en el congreso empezó a debilitarse y en su cuatrienio Calles no sólo logró la aprobación de 70% de las iniciativas que presentó, sino que obtuvo facultades extraordinarias para legislar, por ejemplo en materia de petróleo en 1925 y, en la segunda parte de su mandato una amplia mayoría —ciertamente pastoreada desde Sonora por Obregón—, aprobó el 1º de diciembre de 1926 las reformas constitucionales necesarias para permitir la reelección presidencial.⁶³

⁶³ Véanse Ignacio Marván Laborde, "Ejecutivo fuerte y división de poderes: El primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana" y Georgette José Valenzuela, "1920-1924: ¡...y venían de una revolución! De la oposición civil

Las relaciones entre la corte y los poderes tampoco estuvieron ausentes de conflictos importantes. Por una parte, hubo disputas en torno a la interpretación constitucional de cuestiones como la tierra, la propiedad del subsuelo y lo laboral, así como por el ejercicio de la facultad de averiguación de violaciones al voto público en algunos estados; en 1922 tres ministros fueron sujetos a juicio político por haberse rehusado a excusarse de participar en la resolución de un caso entre particulares, en el que estaban involucrados poderosos intereses económicos y políticos, pero al concluir la legislatura el proceso quedó sin resolverse. En ese contexto, Obregón hizo un primer intento de disminuir el poder de la corte y presentó una iniciativa al Congreso en la que se acotaba sustancialmente el amparo y se eliminaba la inamovilidad de los ministros, pero esta fue tajantemente rechazada en la Cámara de Diputados. Por otra parte, efectivamente el sistema de nombramiento de los ministros por el Congreso, aprobado en 1917, resultó muy conflictivo. En 1923, cuando tocaba que el congreso en colegio electoral eligiera a los 11 ministros que ya serían inamovibles, por falta de acuerdo entre las cámaras no se pudieron elegir en el término establecido y la corte tuvo que cerrar sus puertas y cesar su actividad del 19 de mayo hasta el 31 de julio. El problema fue que en el Senado una minoría de legisladores laboristas y agraristas no llegaban a acuerdo con la mayoría cooperativista, pero sí tenía peso suficiente para impedir que hubiera *quórum*, hasta que finalmente se llegó a un acuerdo mediante el cual pactaron que el Senado elegía a cinco ministros y la cámara de diputados los seis restantes.⁶⁴

En estas circunstancias es fácil entender que el debate sobre el equilibrio de poderes continuara intenso después de la promulgación de la Constitución de 1917. En la XXVII Legislatura (1917-1918) se planteó de nuevo la cuestión del régimen parlamentario; en el periodo de sesiones extraordinarias de 1919, Carranza presentó sendas iniciativas para reducir a la mitad la cámara de diputados y para suprimir la facultad de averiguación de la suprema corte en lo que se refiere a violaciones del voto público; en la XXIX, se volvió a plantear con fuerza la cuestión del parlamentarismo y, en la siguiente legislatura, Obregón presentó la iniciativa de reforma integral al poder judicial que ya comenté, y en marzo de 1924, envió al congreso por conducto de su secretario de gobernación, el exdiputado constituyente Enrique

a la oposición militar” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México, 2002, pp. 127-156 y 157-194; Ignacio Marván Laborde, “De instituciones y caudillos: Las relaciones entre la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura y el Presidente Carranza”, en *Historia Mexicana*, Vol. LI, Octubre – Diciembre de 2001, núm. 2, Pp. 261-323; Jeffrey Weldon, “El presidente como legislador, 1917-1934” en *Enciclopedia parlamentaria de México: Historia y desarrollo del Poder Legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997.

⁶⁴ Véanse Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte durante el gobierno del presidente Álvaro Obregón 1920-1924*, Tomo XIV, México, SCJN, Colección Histórica, Libro electrónico, 2010; y Héctor Fix Zamudio, “La independencia judicial en el ordenamiento mexicano”, en James Frank Smith, *Derecho constitucional comparado México Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. P. 383; y en este libro los trabajos de María del Refugio González y de Luis Barrón.

Colunga, una iniciativa en la que se intentó por primera vez prohibir la reelección inmediata de diputados y senadores.⁶⁵

Ninguna de las anteriores iniciativas de reforma prosperó, sin embargo son muy ilustrativas de las preocupaciones relativas al funcionamiento de la constitución como sistema político y nos explican el contexto en el que se llevaron a cabo, en 1928 y en 1932, las reformas constitucionales que alteraron significativamente el equilibrio entre los poderes establecido en 1917. Las reformas de 1928 se realizaron durante el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles, pero fueron propuestas y logradas en realidad por Obregón como candidato a la presidencia y cambiaron radicalmente el sistema de nombramiento de los ministros de la corte, el tamaño de la cámara de diputados y la forma de gobierno establecida para el Distrito Federal. Las de 1932 se aprobaron durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, formalmente impulsadas por el PNR pero, en realidad, impulsadas y logradas por Calles, el “Jefe Máximo” en esos años. El contenido y objetivos de estas reformas no daban lugar a dudas: estabilizar al nuevo régimen político por medio de un fortalecimiento constitucional al presidente, mayor al aprobado en 1917, dotándolo de mayor autonomía e instrumentos de control político con respecto a la corte y al congreso para garantizarle capacidad de acción.

El diputado Antonio Díaz Soto y Gama —quien, como vimos, en 1915 argumentó en contra del ejecutivo fuerte— al intervenir en el debate sobre la reforma al poder judicial, con la misma vehemencia y sin ambigüedad alguna, señaló que en esos momentos lo que el régimen revolucionario necesitaba era:

*... un presidente de la República, órgano genuino de la Revolución... la Revolución sería imbécil, la Revolución se suicidaría si permitiera que frente al poder revolucionario se erigiera un contrapoder.*⁶⁶

Las tres enmiendas de 1928 favorecieron directamente al ejecutivo. Con la relativa al poder judicial se modificó el sistema de nombramiento y remoción de los integrantes del poder judicial; el objetivo fue lograr una “mejor selección” de los miembros del poder judicial y contar con un medio “expedito” para removerlos en caso necesario; a partir de la aprobación de esta reforma los ministros fueron propuestos por el presidente y ratificados por el Senado y, a solicitud del ejecutivo a la cámara de diputados, podían ser removidos simplemente por “mala conducta”. La otra iniciativa afectó directamente al legislativo al reducir a la mitad el número de miembros de la cámara de diputados —de 250 a 125 miembros— y abrir la posibilidad constitucional de reducir el tamaño de las legislaturas de los estados; los objetivos explícitos fueron mejorar la “selección” de los miembros del poder legislativo, hacer más “eficientes” las funciones de la “representación

⁶⁵ Véanse Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 29 de diciembre de 1917 y 29 de mayo de 1919, así como Georgette José Valenzuela op. cit. Y Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 7 de abril de 1924.

⁶⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 16 de mayo de 1928.

popular” y obtener economías en los presupuestos. La tercera de las iniciativas de 1928 suprimió los gobiernos representativos de los municipios integrantes del D.F. y estableció que la administración de esta entidad estaría a cargo exclusivo del titular del ejecutivo federal.⁶⁷

El lapso que corre entre el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón en julio de 1928 y el rompimiento entre el General Calles y el presidente Lázaro Cárdenas del Río, en junio de 1935, es conocido como el “maximato” porque durante esos siete años Elías Calles tuvo el liderazgo real de la clase política, por encima de los presidentes de la república que hubo en esos años. Dado que en 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario, comúnmente se cree que este fue el momento fundacional de la estabilidad y del sistema político postrevolucionario, sin embargo más que un momento de construcción y planeación de instituciones, el maximato fue en realidad un periodo de crisis muy profundo en todos aspectos. En lo social se vivieron intensos conflictos agrarios y laborales a nivel regional y nacional que pusieron en entredicho a la revolución; en el año de 1931 se vivieron los impactos internos más negativos —en términos de desempleo y caída del PIB—, de la crisis económica internacional de 1929; y, en lo político, si bien se fundó el PNR el conflicto entre este partido y el ejecutivo llevó a la renuncia del presidente Ortiz Rubio.

Fue en este contexto, en el que en 1932-1933, se impulsó un segundo grupo de reformas orgánicas sustanciales: se restableció el sistema vigente de no reelección absoluta del presidente de la república y de los gobernadores de los estados; se instituyó el sistema de no reelección inmediata de legisladores federales y estatales; la sincronía entre el mandato sexenal del ejecutivo y el de los senadores; y la no reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos de todo el país. En enero de 1932 se volvió a plantear la cuestión de la no reelección en un Congreso Nacional de Legislaturas, convocado con el fin de buscar mayor unificación en la legislación electoral de la república. El Comité Ejecutivo del PNR decidió entonces que la posición oficial al respecto, tenía que ser fijada en una Convención General. El 3 de septiembre de 1932, ante la imposibilidad de contar con el apoyo del Congreso recién instalado, el presidente Pascual Ortiz Rubio, no tuvo más remedio que presentar su renuncia. Superada en lo inmediato esta crisis política, dos meses después, el CEN del PNR aceleró la realización de la Convención Nacional sobre el tema de la no reelección. La Convención del PNR se reunió en Aguascalientes, el 30 y 31 de octubre, y en los primeros días de noviembre, la ponencia presentada y aprobada en dicha convención fue enviada por la dirección del PNR al Bloque Nacional Revolucionario del Congreso y éste, a su vez, la impulsó como la iniciativa de reformas constitucionales en diciembre de ese año. Una vez discutidas y aprobadas,

⁶⁷ Las iniciativas, dictámenes y debates pueden consultarse en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, correspondiente a las sesiones de los días 25 de abril, 14, 16, 17, 18 y 21 de mayo de 1928.

estas reformas fueron publicadas en abril de 1933.⁶⁸ En los debates que tuvieron lugar en la Cámara al discutirse la iniciativa, los propios diputados que la aprobaron señalaron las objeciones fundamentales que siempre se le han hecho a esta reforma. Al argumentar inútilmente que, para que el desequilibrio que se generaba entre el ejecutivo y el legislativo fuera menor, no se modificaran ni la duración de los cargos de diputado y senador, ni el sistema de renovación por mitades del Senado, quienes intervinieron en el debate fueron señalando con sus argumentos todo lo que, en efecto, posteriormente sucedió: que las reformas debilitaban sustancialmente al poder legislativo; que el Senado se consolidaría como un cuerpo impenetrable a escrutinio alguno; y, que se eliminaba la responsabilidad de los representantes frente a sus representados. Bajo el argumento de que estas reformas eran una medida de ordenamiento político, se adujo que las reformas representaban la única manera de “echar a caminar la Constitución”, para pasar “del caudillaje a las instituciones”. Con la disciplina que ya era capaz de imponer el PNR en las cámaras, las reformas fueron aprobadas por unanimidad de 101 votos en la de diputados y en el Senado, se dispensó a la iniciativa de todo trámite y sin discusión, fue aprobada por unanimidad de 39 votos.⁶⁹ La ausencia de pluralismo, propia de la época, y esta reforma que menoscabó sustancialmente la independencia de los legisladores y del poder legislativo permitieron que, finalmente, se consolidara el gobierno fuerte que desde 1917 venían intentando construir los triunfadores de la revolución mexicana.

⁶⁸ Francisco Javier Gaxiola, Jr., *El presidente Rodríguez (1932-1934)*, México, Editorial Cultura, 1938.

⁶⁹ Véase, Cámara de Diputados: *Derechos del pueblo mexicano. Artículo 51 (1994: pp. 1064-1114)*. Intervinieron en favor de modificar la iniciativa, en lo relativo a la duración de los cargos de los legisladores Ezequiel Padilla y Gonzalo Bautista. El diputado Luis L. León defendió la propuesta aprobada por el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Senadores. Para ver cómo fue el desarrollo institucional del proceso de consolidación del predominio legislativo del ejecutivo que siguió a esta reforma, pueden consultarse María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, “The Effects of Pluralism in the Legislative Activity: the Mexican Chamber of Deputies, 1917-2000”, Paper presentado en The International Research Workshop, Missouri, 2003, pp. 54; y Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, México-Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 2002, pp.175-253.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Judith Mariscal y Federico Kuhlmann, *Effective Regulation in Latin American Countries. The cases of Chile, Mexico and Peru*, DTAP-236
- Ma. Amparo Casar, *La otra reforma*, DTAP-237
- Laura Sour y Fredy Girón, *Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments*, DTAP-238
- Laura Sour, *Gender Equity, Enforcement Spending and Tax Compliance in Mexico*, DTAP-239
- Lizbeth Herrera y José Ramón Gil García, *Implementación del e-gobierno en México*, DTAP-240
- Ma. Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, DTAP-241
- Sergio Cárdenas, Ignacio Lozano, Miguel Torres y Katsumi Yamaguchi, *Identificando beneficiarios de programas gubernamentales*, DTAP-242
- Sergio Cárdenas, *Obstáculos para la calidad y la equidad: La corrupción en los sistemas educativos*, DTAP-243
- Sergio Cárdenas, *Separados y desiguales: Las escuelas de doble turno en México*, DTAP-244
- María del Carmen Pardo, *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*, DTAP-245

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Antonio Jiménez, *Notes on the Constrained Suboptimality Result by J. D. Geanakoplos and H. M. Polemarchakis (1986)*, DTE-466
- David Mayer, *Long-Term Fundamentals of the 2008 Economic Crisis*, DTE-467
- Luciana Moscoso, *Labels for Misbehavior in a Population With Short-Run Players*, DTE-468
- Daniel Ángeles y Rodolfo Cermeño, *Desempeño de estimadores alternativos en modelos GARCH bivariados con muestras finitas*, DTE-469
- Antonio Jiménez, *Strategic Information Acquisition in Networked Groups with "Informational Spillovers"*, DTE-470
- Rodolfo Cermeño y Mahetabel Solís, *Impacto de noticias macroeconómicas en el mercado accionario mexicano*, DTE-471
- Víctor Carreón, Juan Rosellón y Eric Zenón, *The Hydrocarbon Sector in Mexico: From the Abundance to the Uncertain Future*, DTE-472
- John Scott, *The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico*, DTE-473
- Alfredo Cuecuecha y John Scott, *The Effect of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment*, DTE-474
- Alejandro Villagómez y Luis Navarro, *Política fiscal contracíclica en México durante la crisis reciente: Un análisis preliminar*, DTE-475

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Alejandro Anaya, *Altos niveles de presión transnacional sobre México por violaciones de derechos humanos*, DTEI-190
- Andrea Barrios, *Food Security and WTO Obligations in the Light of the Present Food Crisis*, DTEI-191
- Covadonga Meseguer y Abel Escribà Folch, *Learning, Political Regimes and the Liberalization of Trade*, DTEI-192
- Jorge Chabat, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, DTEI-193
- Farid Kahhat y Carlos E. Pérez, *El Perú, Las Américas y el Mundo. Política exterior y opinión pública en el Perú 2008*, DTEI-194
- Jorge Chabat, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, DTEI-195
- Jorge Chabat, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*, DTEI-196
- Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *La creciente incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: Teoría y realidad*, DTEI-197
- Rafael Velázquez y Karen Marín, *Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura*, DTEI-198
- Alejandro Anaya, *Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México*, DTEI-199

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- María Mercedes Albornoz, *Choice of Law in International Contracts in Latin American Legal Systems*, DTEJ-36
- Gustavo Fondevila, *Contacto y control del sistema de informantes policiales en México*, DTEJ-37
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *¿Cómo sancionar a un servidor público del Distrito Federal y no morir en el intento?*, DTEJ-38
- Ana Elena Fierro, *Transparencia: Herramienta de la justicia*, DTEJ-39
- Marcelo Bergman, *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las Procuradurías Estatales*, DTEJ-40
- José Antonio Caballero, *La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales*, DTEJ-41
- Ana Laura Magaloni, *El ministerio público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, DTEJ-42
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La forma es fondo. Cómo se nombran y cómo deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, DTEJ-43
- María Mercedes Albornoz, *Utilidad y problemas actuales del crédito documentario*, DTEJ-44
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas" en el cine. Informantes y parapolicías en México*, DTEJ-45

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208
- Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007*, DTEP-209
- Carlos Elizondo, *La industria del amparo fiscal*, DTEP-210
- María de la Luz Inclán, *Threats and Partial Concessions in the Exhaustion of the Zapatista Wave of Protest, 1994-2003*, DTEP-211
- Andreas Schedler, *Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006*, DTEP-212
- Andreas Schedler, *Academic Market Failure. Data Availability and Quality in Comparative Politics*, DTEP-213
- Allyson Benton, *Politics and Sector-Specific Stock Market Performance*, DTEP-214
- Andreas Schedler, *The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes*, DTEP-215
- Julio Ríos Figueroa, *Institutions for Constitutional Justice in Latin America*, DTEP-216
- Francisco Javier Aparicio y Joy Langston, *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*, DTEP-217

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Mauricio Tenorio, *Around 1919 and in Mexico City*, DTH-56
- Michael Sauter, *Between Outer Space and Human Space: Knowing Space as the Origin of Anthropology*, DTH-57
- Luis Medina, *Federalismo mexicano para principiantes*, DTH-58
- Mónica Judith Sánchez, *Liberal Multiculturalism and the Problems of Difference in the Canadian Experience*, DTH-59
- Luis Medina, *El Plan de Monterrey de 1855: un pronunciamiento regionalista en México*, DTH-60
- Luis Medina, *La organización de la Guardia Nacional en Nuevo León*, DTH-61
- Luis Medina, *La Comanchería*, DTH-62
- Jean Meyer, *Historia y ficción, hechos y quimeras*, DTH-63
- Ugo Pipitone, *Kerala, desarrollo y descentralización*, DTH-64
- Ugo Pipitone, *Criminalidad organizada e instituciones. El caso siciliano*, DTH-65

Ventas

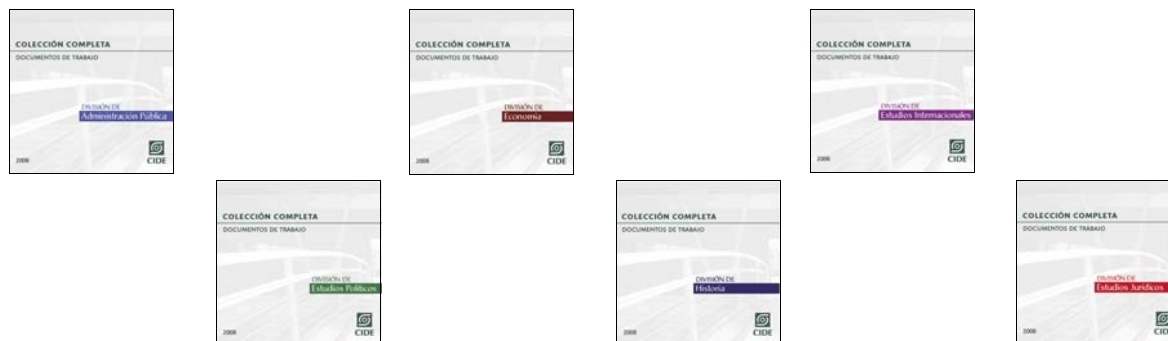
El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.