

DE INSTITUCIONES Y CAUDILLOS: LAS RELACIONES ENTRE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA XXVIII LEGISLATURA Y EL PRESIDENTE CARRANZA

Ignacio MARVÁN LABORDE

Centro de Investigación y Docencia Económicas

*Con agradecimiento permanente, a mi maestro y amigo,
don Pablo González Casanova*

La injerencia que conforme a la nueva Constitución y a las nuevas leyes electorales, debe tener el Poder Legislativo en la calificación final de las elecciones, es causa de que desde los momentos actuales se sienta ya una seria perturbación en el funcionamiento del Poder Legislativo, el cual, involuntaria e inconscientemente, deja absorber casi toda su atención y embargar una gran parte de sus energías en un trabajo de constitución y reconstitución de los diversos grupos en el seno del Congreso...

Manifiesto del C. Presidente de la República a la Nación.
México, 15 de enero de 1919, V. Carranza.

INTRODUCCIÓN*

LA HISTORIOGRAFÍA DEL PERIODO CORRESPONDIENTE al gobierno constitucional de Venustiano Carranza no aborda con detenimiento las relaciones entre el presidente y el Congreso.

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2000

Fecha de aceptación: 12 de julio de 2001

* Agradezco la ayuda de Sergio Silva y Andira Hernández en la elaboración de este artículo. También agradezco los comentarios de Georgette

Colateralmente, en los principales trabajos sobre Carranza se registra que hubo problemas entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura y éstos se atribuyen, de manera fundamental, al caudillismo y la ausencia de institucionalidad de la vida política.¹

Quienes más han avanzado hasta ahora en el análisis de algunos aspectos institucionales del gobierno constitucional de Carranza son Charles Cumberland y Álvaro Matute. Cumberland, al referirse a la XXVIII Legislatura consideró que, al igual que en la legislatura anterior:

Se repite la gran mayoría del Congreso inclinándose en dirección del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y su política opositora. Ésta fue la legislatura con la que Carranza tuvo que lidiar los dos años restantes de su régimen; fue un Congreso al que muchas veces trató de cercar y enredar, pero al que no aprendió a manejar nunca. La Cámara de Diputados, que tenía la mayoría opositora más grande, era particularmente estrepitosa: en forma persistente paraba o se negaba a actuar de acuerdo con las proposiciones de Carranza y con frecuencia desafiaba al poder presidencial.²

Por su parte, Álvaro Matute logró mayor acercamiento. Planteó que para las elecciones de legisladores de julio de 1918 había una "crisis" en el PLC, que esas elecciones fueron fuertemente competidas entre el PLC y el Partido Libe-

José, las sugerencias de Joy Langston para el estudio del origen de los partidos, así como los comentarios de los dictaminadores de *Historia Mexicana*, que me fueron muy útiles para precisar este artículo y centrar los temas.

¹ El gobierno constitucional de Carranza, prácticamente, no ha sido abordado como un tema de estudio en sí mismo. Hay excelentes trabajos sobre los diferentes problemas que tuvo que enfrentar durante su periodo, por ejemplo: la represión a Zapata, WOMACK, 1997; a Villa, KATZ, 1998; la cuestión internacional, KATZ, 1982; los problemas de la reorganización financiera, ZEBADÚA, 1994; la cuestión petrolera, MEYER, 1972; la situación de Obregón, HALL, 1985; o la corrupción que privó en el ejército, HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1984. Los esfuerzos por dar cuenta general de ese periodo de gobierno son los de Álvaro Matute, MATUTE, 1980 y 1995, y Charles C. Cumberland, CUMBERLAND, 1975.

² CUMBERLAND, 1975, pp. 338 y 339.

ral Nacionalista, promovido por Carranza, y que el resultado fue equilibrado. Y, en su balance de la legislatura, menciona algunos de los conflictos que se vivieron: la baja productividad legislativa y, sobre todo, el hecho de que a partir del segundo semestre de 1919 los legisladores viraron hacia el obregonismo.³

Como veremos, la situación fue más compleja. En este trabajo hice, a partir del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, una revisión del funcionamiento de la Cámara de Diputados y de sus relaciones con el Ejecutivo durante los años 1918-1919, la cual nos muestra que el entorno institucional, es decir la Constitución, la organización de las Cámaras, la ley electoral, las nuevas características constitucionales de la presidencia, etc., desempeñaron un papel determinante en el comportamiento político del presidente, de los legisladores y de las facciones que se formaban.

Considero que, además del énfasis puesto en la influencia del entorno institucional en el comportamiento de los políticos de la época, las diferencias que existen entre los trabajos de Cumberland y de Matute con los avances de la investigación que presento en este artículo, tienen dos aspectos que conviene destacar. En primer lugar, la cuestión de las fuentes utilizadas. La fuente fundamental que trabajó Cumberland para su capítulo sobre el gobierno constitucional de Carranza fue el Archivo Histórico de la Defensa Nacional (AHDN) y, a partir de informes, cartas, proyectos etc., presentados o enviados al Ejecutivo, hace, desde esta perspectiva, su caracterización de la XXVIII Legislatura. Por su parte, prácticamente todas las referencias que hace Matute a la legislatura que estamos analizando se basan en fuentes hemerográficas que, por su naturaleza, reflejaban lo que en el momento se consideró que era noticia, y como también sucede hoy en día, tienden a simplificar el funcionamiento de un órgano colegiado y numeroso como lo es la Cámara de Diputados. A diferencia, el *Diario de los Debates* contiene información precisa de qué se discutió, cuáles fueron las principales posiciones y cómo votaron los legislado-

³ MATUTE, 1995, pp. 253-260.

res. Como es sabido, por lo que se refiere al análisis empírico de la conformación y comportamiento de los grupos políticos, los diarios de debates, particularmente los resultados de las votaciones registradas, son la fuente primaria que permite aproximarse mejor a su desempeño. En nuestro caso, nos permitió ver que si bien en las elecciones y en la prensa se hablaba de partidos políticos como el PLC u otros, en realidad la Cámara no funcionaba de acuerdo con la disciplina propia de los partidos; las coaliciones de mayoría y de minoría se formaban en torno a asuntos particulares y, al votar, un gran número de legisladores fluían con relativa facilidad de una coalición a la otra.

Es conveniente advertir que nuestro estudio se centra en la Cámara de Diputados, aunque en las mismas fechas en las que se eligió a la totalidad de ésta tuvo lugar el proceso de elección (o reelección en su caso) de la mitad de los senadores para renovar la Cámara alta que integraría también la XXVIII Legislatura. El conocimiento historiográfico existente sobre el senado es aún menor que el de la Cámara baja; sin embargo, en virtud de las iniciativas del Ejecutivo que fueron aprobadas en el Senado y rechazadas en la Cámara de Diputados o a la inversa, aprobadas por los diputados y rechazadas por los senadores —que analizaré más adelante—, es posible afirmar que la información existente indica que el Senado era una Cámara que, por lo general, apoyaba al Ejecutivo.

Otro aspecto que marca la diferencia entre los trabajos de Matute y Cumberland y el que aquí se presenta es el momento en el que fueron realizadas las investigaciones respectivas. Cumberland hizo su investigación en las décadas de los cincuenta y sesenta, su trabajo fue publicado en 1972. La investigación de Matute, aunque su libro no se publicó, sino hasta 1995, fue hecha entre 1974 y 1976, y el autor terminó la redacción del texto en 1988. Es obvio señalar que, no obstante la importancia que tuvo el Poder Legislativo en 1918 y 1919, estas investigaciones fueron realizadas en momentos de fuerte predominio presidencial, en los que analizar con mayor profundidad las relaciones entre el presidente y los diputados parecía una mera curiosidad histórica o un simple se-

ñalamiento de que, en otros tiempos, las cosas habían sido diferentes. En el México de hoy, el análisis del Congreso y sus relaciones con el Ejecutivo tiene no sólo su propia importancia histórica, sino que contribuye a aclarar el presente.

Para introducirnos al tema debo recordar que, en cuanto a la división de poderes, el principal objetivo buscado en la Constitución de 1917 fue establecer un gobierno ejecutivo fuerte, que gozara del mayor grado de autonomía posible respecto a la rama legislativa del gobierno. Para eso, Carranza propuso a los constituyentes, y ellos aprobaron, un conjunto integral de reformas a la Constitución de 1857 tendiente a establecer un “nuevo sistema político” el cual consistiría, fundamentalmente, en el fortalecimiento del Ejecutivo por medio de la redefinición de las “relaciones de colaboración” entre ambas ramas del gobierno. De las disposiciones establecidas por los constituyentes de 1916-1917 relacionadas con este objetivo, destacan la incorporación del veto presidencial, sólo superable por dos terceras partes del Congreso, para garantizar “la intervención del Ejecutivo en la confección de leyes”, y la eliminación de la facultad del Congreso de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo, para eliminar la posibilidad de que un presidente sin mayoría en las Cámaras fuera sometido a juicios de responsabilidad constitucional.⁴

Es indiscutible que las nuevas disposiciones constitucionales menguaron el Poder Legislativo y político del Congreso, sin embargo, las Cámaras quedaron dotadas de facultades políticas importantes que hicieron relativo su debilitamiento. En el Congreso de la Unión recayó la responsabilidad de elegir presidente sustituto; a él también correspondió originalmente la elección y remoción, sin intervención formal del Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; y los Colegios Electorales de ambas Cámaras, al establecerse que sus decisiones en materia de calificación de las elecciones de los poderes federales serían “definitivas e ina-

⁴ Dictamen del 11 de enero de 1917, referente a la colaboración que debe tener el Ejecutivo con el Legislativo, *Congreso Constituyente*, II, 1985, pp. 311-321.

tacables”, adquirieron un nuevo estatus político que convirtió a la mayoría de cada Cámara en un juez electoral arbitrario, sin control jurisdiccional alguno. Considérese además que, a diferencia del Ejecutivo, que tenía bloqueada toda posibilidad de reelección, los legisladores sí mantuvieron esa posibilidad indefinida, y con ello podían tener un horizonte político más amplio que el del presidente.

La investigación que presento en este artículo comprende la revisión histórica de los aspectos institucionales que considero básicos: las reglas de integración de esta Cámara; el ejercicio, tanto de los diputados como del Ejecutivo, de sus facultades legislativas respectivas; el comportamiento individual y colectivo de los diputados, tanto por medio de sus votaciones como de sus discursos, y los temas y momentos de colaboración o confrontación Ejecutivo-Legislativo. El análisis del *Diario de los Debates* nos muestra que las limitaciones que mostró este “nuevo sistema político” no radicaron simplemente en el caudillismo, sino que la dinámica de las relaciones entre Carranza y los diputados, la inestabilidad de las coaliciones de legisladores y el funcionamiento de “los pesos y contrapesos” establecidos en la nueva constitución dependieron en realidad de cuestiones como el absolutismo del Colegio Electoral, la no reelección establecida para el presidente, el momento del ciclo político presidencial en el que se tocaba un tema o se llevaba a cabo una votación y, por supuesto también, como en cualquier sistema presidencial, del estilo personal del Ejecutivo.

El análisis nos muestra que no hubo un conflicto permanente entre Carranza y esta Cámara de Diputados. La XXVIII Legislatura empezó con una mayoría amplia de diputados favorable a Carranza, la cual se fue reduciendo hasta quedar, en ocasiones, en minoría, dependiendo tanto de los asuntos tratados, como de los tiempos de la sucesión presidencial. Las relaciones entre ambos se dieron, en general, dentro de los parámetros normales de funcionamiento de un sistema presidencial de división de poderes; es decir, hubo temas en los que se dio cooperación y negociación y otros de abierta confrontación, la cual se expresó tanto en el rechazo explícito a algunas propuestas como en situacio-

nes en las que, si bien había interés del Ejecutivo o de los diputados por impulsar algunas iniciativas, no se formó una coalición suficiente para aprobarlas o rechazarlas y quedaron estancadas.

Si bien se dio esta relación general de cooperación-conflicto que corresponde a los parámetros de un sistema presidencial en el que el Ejecutivo no tiene asegurado el control del Congreso, también se dieron situaciones críticas ajenas al funcionamiento normal de un sistema presidencial que se explican en virtud de las peculiaridades del sistema establecido en la nueva Constitución. Tales fueron los casos —que analizaremos con detenimiento—, por una parte de la falta de contrapesos para impedir la complicidad que, particularmente en materia hacendaria, se generó entre los diputados y el Ejecutivo para no someterse a sus respectivos límites constitucionales; y, por otra, el de las consecuencias que tuvo la irresponsabilidad constitucional del Ejecutivo establecida en la nueva Constitución. Si bien esta nueva disposición constitucional le dio al presidente la máxima autonomía, a la vez, como veremos, fue causa del mayor conflicto que hubo entre los diputados y Carranza, frente a lo cual los diputados no tuvieron más opción que la ruptura o el sometimiento a los dictados del Ejecutivo.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA II LEGISLATURA DE LA POSREVOLUCIÓN

La XXVIII Legislatura fue la primera de las once legislaturas que, entre 1918 y 1946, se integraron conforme a las reglas establecidas en la Ley Electoral de 1918. Sesionó los ocho meses correspondientes a los periodos ordinarios de septiembre a diciembre de 1918 y 1919, más un periodo de sesiones extraordinarias de otros cuatro meses, del 1º de mayo al 31 de agosto de 1919; también llevó a cabo otras breves sesiones extraordinarias en mayo de 1920, para elegir como presidente interino a Adolfo de la Huerta, y en junio, para modificar el calendario electoral de ese año.

El proceso electoral para integrar a la XXVIII Legislatura tuvo que realizarse a marchas forzadas: el 30 de junio de 1918 la XXVII Legislatura concluyó un periodo de sesiones extraordinarias aprobando la nueva ley electoral; al día siguiente la ley fue promulgada, entró en vigor y se abrió el registro de candidatos para la elección de la mitad de los senadores y de la totalidad de diputados que conformaban la Cámara baja; el registro de candidaturas se cerró el día 9 de julio y la jornada electoral tuvo lugar el último domingo de ese mismo mes de 1918.⁵ En seguida, las juntas computadoras distritales hicieron su labor, recogieron numerosas impugnaciones, enviaron los expedientes a las Cámaras, y la calificación de las elecciones se inició el 15 de agosto. Es decir, transcurrieron escasos 45 días para la preparación, campañas, elección, cómputos e inicio de la calificación.

LA NUEVA LEY ELECTORAL, EL ABSOLUTISMO DEL COLEGIO ELECTORAL,
LA FORMACIÓN DE MAYORÍAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
Y LA REALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Antes de ver el resultado de estas elecciones es necesario explicar los contenidos básicos de la ley de 1918, así como plantear unas breves reflexiones sobre la realidad de los partidos políticos de la época y la formación de coaliciones mayoritarias de legisladores en la Cámara de Diputados.

Por lo común, la historiografía de la legislación electoral de México señala que la ley electoral de 1918 era tan descentralizada que generaba multipartidismo. Ello ha obedecido a que los trabajos que han abordado esta ley se han restringido al análisis de la reglamentación formal de los partidos, de los candidatos independientes y de la “descentralización” de la organización de las elecciones.⁶ A su vez, quienes han escrito sobre los partidos políticos en México durante el periodo 1917-1920 prácticamente se limitan a destacar que el problema de la época era el personalismo, la

⁵ MARVÁN, 1997.

⁶ JOSÉ VALENZUELA, 1992; MEDINA, 1978; MOLINAR HORCASITAS, 1991.

falta de partidos con programa y el multipartidismo regional. Esta idea ha obedecido a que su principal preocupación ha sido rastrear los intentos de formación de “partidos políticos nacionales” como el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Nacional Cooperativista (PNC), el Partido Laborista Mexicano (PLM) o el Partido Nacional Agrarista (PNA), tratándolos de caracterizar sólo como oferentes de programas a los electores; sin embargo, también es cierto que en esta pobre caracterización subyace la apología de la formación y desarrollo del Partido Nacional Revolucionario, que justifica el establecimiento de un partido único que vendría a resolver el “caos”.⁷

Ni desde el punto de vista de la historia de la legislación electoral, ni desde la óptica de la formación de los partidos se plantea la cuestión central de si estas organizaciones tenían o no influencia en la organización y comportamiento de los legisladores. Cuando, en realidad, tanto distintas experiencias históricas, como la teoría existente sobre los partidos políticos demuestran cuestiones relativas al proceso de formación de partidos que son muy importantes para nuestro análisis. Primero, que antes de convertirse en maquinarias electorales los partidos los forman los políticos, precisamente en las Cámaras; es decir, que más que expresiones programáticas de la sociedad, los partidos son originaria y esencialmente organizaciones endógenas de legisladores que buscan dar permanencia a sus coaliciones para prolongar sus carreras políticas, impulsar políticas que les interesan, así como ganar o conservar poder y, a partir de ello, comienzan a desarrollarse como maquinarias electorales con programa. Segundo, que en la forma que toman estas organizaciones en una comunidad política específica, son determinantes ciertos elementos del entorno institucional como la forma de gobierno (presidencial o parlamentario), la Constitución y, desde luego, la existencia o no de garantías para las minorías para competir abiertamente por el poder. Y, por último, que los partidos no se forman a partir de ideas o programas, sino con base en personalidades

⁷ FUENTES DÍAZ, 1996; LAJOUS, 1981; GARRIDO, 1982.

políticas que ejercen liderazgo, primero que nada, sobre otros políticos.⁸

Una vez planteada esta breve reflexión, veamos qué pasaba al respecto en la XXVIII Legislatura. Es cierto que la ley de 1918 dejaba en los ámbitos distrital, municipal y estatal, funciones electorales tan importantes como la elaboración del padrón, parte del diseño de la geografía electoral, el registro de candidatos, el cómputo y la elaboración de la documentación de la elección, pero también es cierto que el control final del proceso, es decir, la validez o no de la elección en cada distrito y el poder absoluto de decisión —sobre quién sí entraba y quién no, a las Cámaras— recaían constitucional y legalmente en quien tuviera la mayoría en los Colegios Electorales.⁹

Dado su nuevo estatus constitucional, los colegios electorales fueron un factor centralizador determinante en la formación del poder político después de la Revolución. En realidad, la “soberanía” que tenía la mayoría en el Colegio Electoral fungió como contrapeso a las tendencias centrifugas que tenía la ley de 1918. Sin este papel centralizador que desempeñaron eficazmente los Colegios Electorales, no sería posible explicar por qué, con base en la aplicación de esa ley, que supuestamente producía fragmentación, se formó el partido único o por qué y cómo, antes de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, se formaban en las Cámaras mayorías y minorías que actuaban de acuerdo con sus objetivos.

La ley de 1918 formalizaba la existencia de “partidos políticos” si éstos cumplían con requisitos como haber sido constituidos en una asamblea de mínimo 100 ciudadanos, contaban con un programa y tener una publicación al

⁸ DUVERGER, 1987; ALDRICH, 1995, caps. 1 y 3; BURKE, 1996, pp. 285-293; SCHATTSCHNEIDER, 1964, cap. 3.

⁹ Véase “Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de Julio de 1918”, en GARCÍA OROZCO, 1973, pp. 225-237. Si bien en esta ley se descentralizó el diseño de la geografía electoral, la Secretaría de Gobernación, en la medida en que tenía la responsabilidad sobre el censo de población, tenía un peso determinante en el número de distritos electorales, en su distribución por estado y en la relación entre distritos y municipios.

menos durante los dos meses anteriores a la elección. El reconocimiento se daba en el ámbito municipal y consistía, simplemente, en dar a una candidatura el estatus de estar vinculada con un partido; la ley, al mismo tiempo, aceptaba el registro de candidaturas independientes, con los únicos requisitos de contar con el apoyo de 50 ciudadanos y tener un programa.¹⁰ Una vez registrados los candidatos de partido o independientes, se les otorgaba el derecho de contar con representantes en las distintas fases del proceso electoral. Los incentivos para ser candidato de un partido consistían, básicamente, en no tener que conseguir personalmente el apoyo de cincuenta ciudadanos; contar con el respaldo de los representantes de partido en el desarrollo del proceso; tener la protección que suponía actuar en grupo; y, sobre todo, si la candidatura se vinculaba con alguno de los grupos que controlarían la calificación final de la elección, tener asegurado el triunfo, independientemente del resultado de la elección. Si, por el contrario, una candidatura no tenía o no lograba vínculos con el grupo o grupos que tendrían el control del Colegio Electoral, sus probabilidades de no incorporarse a la Cámara se incrementaban notablemente.

El carácter de “definitivas e inatacables” de las resoluciones de los Colegios Electorales subordinó la intervención de los jueces en los procesos electorales a las decisiones de quien tuviera la mayoría en dichos Colegios. En síntesis, el procedimiento era el siguiente: las juntas computadoras distritales contaban los votos y entregaban credenciales a los ganadores; los perdedores o cualquier ciudadano podían presentar quejas y solicitudes de nulidad ante estas juntas, pero ellas tenían obligación de sólo añadirlas al expediente de la elección, abstenerse de calificarlas y enviar los expedientes a la Cámara correspondiente. Estas juntas computadoras también debían consignar ante la “autoridad judicial competente” las reclamaciones que se hubieren presentado en las casillas, para que se practicaran las averiguaciones pertinentes; pero las resoluciones de los jueces

¹⁰ Véase “Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de Julio de 1918”, en GARCÍA OROZCO, 1973, cap. x, artículos 106 y 107.

debían ser comunicadas directamente a la Cámara correspondiente, y la mayoría decidía sobre su procedencia. Paralelamente, cualquier ciudadano podía presentar ante las Cámaras solicitudes de nulidad de una o varias elecciones para que éstas las estudiaran y resolvieran.¹¹ Respecto a la integración de los Colegios Electorales, la Constitución señalaba, simplemente, que cada Cámara calificaría su elección y, en los artículos transitorios de la ley electoral que se aplicaron en las elecciones de la XXVIII Legislatura, se estableció que los diputados electos y los senadores de nueva elección se reunirían en sus respectivas Cámaras, “sin necesidad de citación”, a las quince horas del 15 de agosto para constituir la junta preparatoria y comenzar a organizar el proceso de calificación de cada elección a pluralidad de votos.¹²

Las comisiones de credenciales, integradas por el voto de la mayoría de los presuntos, revisaban cada expediente distrital, analizaban las impugnaciones, decidían, con absoluta libertad, sobre las resoluciones de los jueces y presentaban su dictamen al pleno en el sentido de quién había ganado la elección o de si ésta debía anularse. Se hacía la discusión del dictamen, los afectados se defendían y la mayoría decidía, en forma definitiva, quién sí y quién no era diputado. Las discusiones reflejan claramente la función centralizadora de los Colegios Electorales: la revisión de credenciales servía para que “se depuren los miembros de la revolución”, aclaraba públicamente la “personalidad” de los presuntos y, finalmente, resolvía “... esa soberanía brutal del número...”¹³

En estas condiciones institucionales se puede entender por qué podía haber un sinnúmero de siglas y agrupaciones políticas en el territorio nacional, pero no en el funcionamiento de las Cámaras; ahí, una vez pasada la elección, se

¹¹ Véase “Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de Julio de 1918”, en GARCÍA OROZCO, 1973, cap. VII, artículos 92, 95, 97 y 101.

¹² Véase “Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de Julio de 1918”, en GARCÍA OROZCO, 1973, Transitorios, artículo 5º.

¹³ Véase intervención del diputado Trigo, sesión del 22 de agosto de 1918, en *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, en disco compacto (Diario, 1994). En adelante me referiré a esta misma fuente por las siglas *D.D.* y la fecha de la sesión correspondiente.

formaban desde las juntas preparatorias coaliciones de mayoría y minoría por encima de los partidos que formalmente habían participado en las elecciones. Pero, una vez constituida la legislatura, las coaliciones de legisladores eran inestables ya que los legisladores votaban de manera autónoma respecto a los supuestos partidos, y para la resolución de cada asunto era necesario formar una coalición mayoritaria.¹⁴

ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA XXVIII LEGISLATURA

Veamos ahora los resultados de las elecciones de 1918. De manera similar a como Madero, en 1911, formó el Partido Constitucional Progresista (PCP) para intentar que hubiera una mayoría gobiernista en las Cámaras,¹⁵ Carranza impulsó, para las elecciones de 1918, al Partido Liberal Nacionalista (PLN). El objetivo era obtener la mayoría para dar mayor estabilidad a su gobierno, moderar las demandas revolucionarias y dar cauce a la sucesión presidencial. También como Madero, tuvo un éxito inicial y después fracasó. El “Gran Partido Liberal Nacionalista”, como les gustaba llamarse, impulsó candidatos a la XXVIII Legislatura para “encauzar a la Patria por una senda de positivo bienestar y segura tranquilidad”, buscó contar con “hombres desinteresados” cuya labor se desarrollara “en el seno del gobierno”.¹⁶

La formación del PLN se debió al deseo del gobierno de desplazar al “núcleo duro”, “ala izquierda” u “obstruccionistas”, identificados en su mayor parte como afines al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que habían logrado cierto dominio en la XXVII Legislatura. Carranza consideraba que habían obstaculizado su labor de reconstrucción, parti-

¹⁴ De hecho, las clasificaciones de diputados realizadas en ese periodo y que han sido rescatadas en este documento, omiten cualquier referencia a los partidos existentes.

¹⁵ GUERRA, 1990.

¹⁶ Véase “Correspondencia del Presidente del Ayuntamiento Constitucional de México”, 6 de julio de 1918, carta dirigida a Jerónimo Hernández, en *D.D.*, 22 de agosto de 1918.

cularmente en la férrea oposición que presentaron contra la ley de suspensión de garantías que ya había sido aprobada por el Senado y que el Ejecutivo se vio obligado a retirar para evitar mayores divisiones.¹⁷ Al revisar las listas de diputados “leales defensores del gobierno” y diputados “obstruccionistas” de la XXVII Legislatura que se reeligieron para la XXVIII, se puede apreciar en el cuadro 1 que ese objetivo del PLN se logró con creces.

Cuadro 1

DIPUTADOS A LA XXVII LEGISLATURA REELECTOS PARA LA XXVIII LEGISLATURA, SEGÚN SU FILIACIÓN POLÍTICA

	<i>Leales defensores del gobierno</i>	<i>Obstruccionistas</i>
Total de diputados de la XXVII Legislatura	72	162
Total de reelectos para la XXVIII Legislatura	30	26
Porcentaje de reelectos	41.67	16.05

NOTA: elaborado de acuerdo con el cuadro estadístico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, XXVII Legislatura, presentado en el *Diario de los Debates* el 10 de junio de 1918 (reproducido en el anexo I), y las votaciones nominales registradas de la XXVIII Legislatura.

El análisis de la composición de las comisiones dictaminadoras del Colegio Electoral de la Gran Comisión —órgano de gobierno de la Cámara de Diputados— y de las principales comisiones legislativas confirmaron que el “ala izquierda” quedó desplazada. Para elegir las comisiones revisoras de credenciales de los presuntos diputados se formó un bloque de 170 diputados integrado en parte por diputados que fueron leales a Carranza hasta el final, como Joaquín

¹⁷ Véase MARVÁN, 1997 y “Don Venustiano Carranza, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1918”, en *Los presidentes*, 1966, t. III: “Informes y respuestas desde el 1º de abril de 1912 hasta el 1º de septiembre de 1934”, pp. 238-296.

Aguirre Berlanga, Ramón Blancarte, Palacios Moreno, Miguel Limón Uriarte y Soto Peimbert y por algunos otros que, a partir del segundo semestre de 1919, se alinearían con Obregón, pero que no eran antigobiernistas radicales, tales fueron los casos de Juan M. Álvarez del Castillo y Eliseo Céspedes. Frente a esta coalición sólo se opuso un pequeño grupo de once presuntos, que incorporó a algunos afines al “ala izquierda” como Zincúnegui y Cuéllar, pero los diputados más importantes afines al PLC, como Basilio Vadillo, García Vigil o Suirob, aunque sí lograron su reelección fueron deliberadamente desplazados al integrarse las comisiones revisoras de credenciales.¹⁸

Al instalarse la nueva Cámara en agosto de 1918, todo indicaba que el resultado de las elecciones de dicho año era la formación de una nueva mayoría, afín a Carranza y muy moderada en sus aspiraciones revolucionarias. La discusión política clave del Colegio Electoral tuvo lugar cuando se desecharon las impugnaciones y se confirmó la derrota del candidato del PLC por el 2º distrito del Distrito Federal, Miguel Alonzo Romero, quien había destacado durante la XXVII Legislatura por su oposición al gobierno de Carranza. Al momento de discutir esa elección se deslindaron los campos y las tesis de la mayoría y la minoría con las que se iniciaba la legislatura. Por la minoría, García Vigil, Siurob y Vadillo acusaron a la nueva mayoría de ser incondicional al gobierno de Carranza y de estar articulada en torno a los objetivos de orden y estabilidad, y afirmaron que se opondrían a todo lo que se planteara contra las reformas revolucionarias.¹⁹

Por su parte, quienes constituía la mayoría en ese momento, en voz de los diputados Marciano González y Soto Peimbert, demandaron respeto, ofrecieron tolerancia y sostuvieron que ser revolucionario era respetar el “Código de la Revolución” y “no ser esclavo ni del gobierno ni de las multitudes”. Definieron al Partido Liberal Nacionalista como “verdaderamente liberal”, porque su objetivo fundamental

¹⁸ *D.D.*, 15 de agosto de 1918.

¹⁹ *D.D.*, 21 de agosto de 1918.

era cumplir con la ley y remarcaron que sería con sus actos con los que se vería si esta mayoría había sido formada por medio de las componendas de la consigna oficial o por la libertad de conciencia de quienes la integraban.

Los resultados de las elecciones federales de julio de 1918 dejaron la percepción nacional de que los “revolucionarios” en el gobierno habían sufrido una gran derrota y Carranza podría imponer su voluntad “conservadora” sin contrapeso alguno. En esos días, Emiliano Zapata envió una serie de comunicados a Obregón y a los obregonistas invitándolos a sumar fuerzas para impedir que Carranza los avasallara. En esas cartas alertaba a Obregón sobre “la reacción” que “amenaza como una verdadera avalancha las conquistas de la Revolución”, lo invitaba a culminar “su empresa de luchador ayudando a la nación a libertarse” y ofreció refugio en el sur a los diputados desplazados, en el caso de que el gobierno de Carranza los persiguiera.²⁰

Una vez instalada la Cámara, la nueva mayoría ganó la elección de la Gran Comisión. La presidencia quedó a cargo del diputado Efrén Rebolledo, que había sido representante de México en el exterior no sólo en el gobierno de Díaz, sino incluso en la dictadura de Victoriano Huerta, y la Secretaría de este órgano la ocupó el diputado José Silva Herrera, vinculado con el general Pablo González. Ambos se desempeñaron como diputados afines al gobierno de Carranza y, en la crisis política de la sucesión, no se volvieron partidarios de Obregón.²¹

Las comisiones más sensibles para el Ejecutivo, fueron la de la revisión de la cuenta pública y la de presupuestos, se integraron de igual manera. La inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda se formó por medio del voto de un bloque de 113 diputados que se impuso a un grupo minoritario de 16; la minoría pudo incorporar a obregonistas importan-

²⁰ Carta de Obregón a Zapata, 17 y 24 de agosto de 1918, en WOMACK, 1997, p. 303.

²¹ *D.D.*, 15 de agosto de 1918. Las referencias biográficas fueron tomadas de CAMP, 1991; *Así fue la Revolución Mexicana*, t. “Los protagonistas”, 1985, y *Diccionario Porrúa*, 1995.

tes como Francisco R. Serrano y Basilio Vadillo, pero quedó controlada por el bloque mayoritario encabezado por los diputados, entonces gobiernistas, Emilio Araujo y Casas Alatríste. En la Comisión de Presupuestos y Cuenta la diferencia de votos fue de 118 a 15; la mayoría la encabezó Soto Peimbert y de la minoría de ese momento quedaron incluidos diputados importantes como el colimense Salvador Saucedo y el gonzalista Morales Hesse.²²

El 12 de septiembre de 1918 fue aprobado el dictamen de la Gran Comisión relativo a las 45 comisiones legislativas permanentes que tuvo la Cámara de Diputados de esta legislatura. Para elegir a los miembros de las comisiones, cada uno de los diputados que integraban la Gran Comisión hizo sus propuestas y los tres diputados que tuvieron mayores apoyos para cada comisión fueron los que resultaron electos. La mayoría afín a Carranza logró el control de las más importantes como las de Guerra, Hacienda, Relaciones Exteriores y Puntos Constitucionales; en el caso de la Comisión de Gobernación se observa que se pactó un equilibrio para integrarla: dos miembros no tan cercanos a Carranza, como Álvarez del Castillo y Manlio Fabio Altamirano, y uno muy cercano, Marciano González, quién paso de ser el oficial mayor de la Secretaría de Guerra a una curul y a esta comisión. Al mismo tiempo, como muestra de tolerancia, la mayoría incorporó a prominentes miembros del “ala izquierda”, pero relegándolos a comisiones de segundo orden: Salvador Saucedo a la de Biblioteca y Basilio Vadillo a la de Corrección de Estilo.²³ Al presentarse el dictamen sobre comisiones sólo ocho de las 45 fueron reservadas para la discusión particular, pero la Mesa Directiva, mediante un manejo habilidoso del reglamento —acelerando la votación para no permitir oradores que impugnaran el dictamen— logró no dar lugar a discusiones y sin modificaciones se aprobó el dictamen propuesto por la Gran Comisión.²⁴

²² *D.D.*, 5 de septiembre de 1918.

²³ *D.D.*, 11 de septiembre de 1918.

²⁴ *D.D.*, 11 y 12 de septiembre de 1918. Véase también “Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos

Además de las comisiones ordinarias relativas a la administración pública federal se formaron, por ejemplo, tres de guerra, dos agrarias, dos de petróleo, dos de trabajo y una especial de ferrocarriles. Esto reflejó no sólo cuáles eran algunas cuestiones de la agenda pública del momento, sino el interés y la posibilidad efectiva de que los legisladores intervinieran en las decisiones que se tomaran para enfrentarlos. Destacó el caso de la comisión “especial de Ferrocarriles” porque mostró que el control de la nueva mayoría tenía limitaciones. Esta comisión se opuso a la opinión de la Gran Comisión, presentada y aprobada en el pleno por una “diputación ferrocarrilera” integrada por cinco miembros, cuyo argumento fue que los ferrocarriles estaban intervenidos por el gobierno federal y funcionaban como “agencia libre”, fuera del control de la Secretaría de Comunicaciones. La pugna por establecerla se prolongó durante septiembre, octubre y noviembre de 1918 y expresó el choque de intereses entre el gobierno, que quería tener el libre control de los ferrocarriles, y el grupo de diputados, vinculados con los trabajadores ferrocarrileros, que también buscaba intervenir en su reorganización y que logró el apoyo de la mayoría de los diputados para establecer esta comisión especial.²⁵

MAYORÍA Y MINORÍA EN LA XXVIII LEGISLATURA Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO

En su trabajo *Legislar en la Postrevolución, 1917-1946*, María del Carmen Nava y Jorge Yáñez hicieron la investigación empírica más completa que hay sobre el desempeño de la Cámara de Diputados y sus relaciones con el Ejecutivo durante ese periodo. De acuerdo con esta investigación, en la XXVIII Legislatura se plantearon un total de 393 iniciativas públicas —es decir, las que no se referían a licencias, pensiones para

Mexicanos”, artículo 87, tomado de *Constitución Política*, expedida por el Congreso General Constituyente, 5 de febrero de 1857. *Leyes orgánicas*, 1905.

²⁵ D.D., 11, 12 y 14 de septiembre de 1919.

algunas personas u otros asuntos de particulares que en aquel entonces abarcaban gran parte de los asuntos tratados en la Cámara— de las cuales sólo se resolvieron 136 —91 aprobadas y 45 rechazadas—, quedando 257 (57%) sin resolución. Del total, 87 fueron iniciativas del Ejecutivo, de las cuales se aprobaron 31, se rechazaron 6 y 50 no fueron resueltas. En el análisis comparativo entre las legislaturas del periodo 1917-1946 que estos autores hacen, la de nuestro estudio fue la que tuvo un porcentaje más alto de asuntos sin resolver, pues de los asuntos tratados, sólo pasaron al Ejecutivo 13% y a la Cámara colegisladora 15%, lo que también corresponde a los porcentajes más bajos de asuntos resueltos y turnados a la siguiente instancia de todas las legislaturas del periodo. Al mismo tiempo, de los 23 asuntos que el Senado le envió, nuestra Cámara de Diputados sólo aprobó 39% de ellos, lo cual representó el más bajo porcentaje de aprobación en las relaciones bicamerales del periodo 1917-1946. En referencia al análisis del comportamiento de las comisiones legislativas, Nava y Yáñez demuestran que las comisiones legislativas de la XXVIII Legislatura fueron las que emitieron el mayor porcentaje de dictámenes desfavorables (25%) y produjeron el menor porcentaje de dictámenes favorables sin enmiendas²⁶ (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

INICIATIVAS PÚBLICAS DISCUTIDAS
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (XXVIII LEGISLATURA)

<i>Iniciador.</i>	<i>Resultado de la iniciativa</i>			<i>Total general</i>
	<i>Aprobadas</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>Sin resultado</i>	
Comisión	14	0	8	22
Diputado	39	33	181	253
Ejecutivo	31	6	50	87
Local	0	4	8	12
Senado y senador	7	2	10	19
Total general	91	45	257	393

NOTA: este cuadro fue generosamente proporcionado por Jorge Yáñez López y María del Carmen Nava Polina.

²⁶ YÁÑEZ y NAVA, 1998.

Con base en esta información, se puede afirmar que hay evidencia empírica de que la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura resolvió otro tanto de cuestiones, rechazó un buen número de iniciativas (33 de los diputados, seis del Ejecutivo, y dos del Senado), pero sobre todo, dejó sin resolver la mayoría de los asuntos que se planteó o le fueron planteados.

A esta legislatura le correspondió discutir y aprobar importantes iniciativas para la construcción del nuevo orden institucional, como fueron las leyes orgánicas de los Tribunales del Fuero Federal, del Ministerio Público Federal y, sobre todo, la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución, cuya vigencia duró hasta 1935. Sin embargo, la XXVIII Legislatura ha sido más conocida por los proyectos de Carranza que rechazó o no resolvió, los cuales analizaremos más adelante.

Para entender qué pasó y cómo influyó el nuevo marco institucional en el comportamiento de los políticos, primero revisaré la evolución de las votaciones mensuales para elegir la Mesa Directiva, luego analizaré los debates y votaciones principales de los asuntos que sí se resolvieron, y finalmente haré una breve reflexión sobre lo que no se resolvió.

ELECCIONES DE PERSONAS Y LA DINÁMICA MAYORÍA-MINORÍA

Una vez integrada la legislatura, las votaciones en las que los diputados se elegían entre sí eran fundamentalmente dos: la elección mensual de la Mesa Directiva y la elección, realizada al final de cada periodo ordinario, de los quince diputados que formarían parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Ambas votaciones son de suma importancia política. De acuerdo con el reglamento, al presidente de la Mesa Directiva correspondía no sólo cuidar el orden y conducir los debates, sino “determinar qué asuntos deben ponerse a discusión”,²⁷ con lo cual, la mayoría, que

²⁷ “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso”, artículo 23, fracción IV, en *Leyes orgánicas*, 1905.

elegía mensualmente al presidente, en la práctica determinaba la agenda de lo que se trataría en ese lapso y en qué momento. Si la mayoría y la disciplina de los legisladores están garantizadas en favor del Ejecutivo, la elección mensual de la Mesa Directiva puede volverse mero protocolo, pero cuando no es el caso, las coaliciones se forman asunto por asunto y ganar la presidencia de la Mesa representa, tanto para los legisladores como para el Ejecutivo, la posibilidad de impulsar, contener o al menos escoger el mejor momento posible para discutir un tema o aprobar una ley.

En cuanto a la importancia de la Comisión Permanente, es cierto que en ese momento no tenía la facultad constitucional de citar a sesiones legislativas extraordinarias, pero en el caso de que ocurriera la falta absoluta del jefe del Ejecutivo y el Congreso estuviera en receso, en la versión original de la Constitución de 1917, se establecía que:

[...] si la falta era en los dos primeros años del periodo, la Comisión Permanente nombraría un presidente provisional y él convocaría a sesiones extraordinarias del Congreso, pero si la falta ocurría en los dos últimos años [que era el periodo que correspondió a la XXVIII Legislatura], la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y el Congreso de la Unión convocará a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.²⁸

En el siguiente párrafo, la Constitución señalaba que “El presidente provisional podrá ser electo como sustituto”.

Porque esta comisión tenía un peso determinante en la elección de un posible presidente sustituto y porque en los periodos de receso del Congreso la Comisión Permanente funciona como una caja de resonancia de lo que pasa en el país, las votaciones para elegir a los quince diputados, de los 29 miembros que debería tener, efectivamente eran importantes.

De acuerdo con el reglamento las elecciones de personas eran secretas y se hacían por “cédula”, el análisis de sus resul-

²⁸ *Congreso Constituyente*, t. 2, artículo 84, segundo, tercero y cuarto párrafos, 1985, p. 1203.

tados permite observar el peso de la mayoría y de la minoría, el grado de polarización existente entre ambas, la composición política efectiva de la Cámara y su evolución durante el periodo del 30 de agosto de 1918 al 31 de diciembre de 1919. Para hacer este análisis tomé como referencias fundamentales los resultados de las doce votaciones de la Mesa Directiva y de las dos votaciones para elegir diputados miembros de la Comisión Permanente que tuvieron lugar durante este periodo. La aproximación a la identificación política básica de la fórmula presidente-vicepresidente, tanto del bloque mayoritario como del minoritario y de los diputados electos a la Comisión Permanente en estas votaciones, la elaboré a partir de la posición que este conjunto de diputados presentó en los debates en los que algunos de ellos participaron, así como en dos listas de clasificación política de los diputados publicadas en la época: una se encuentra en los manifiestos de la mayoría y de la minoría que se presentaron ante el pleno de la Cámara el 21 de octubre de 1919,²⁹ con motivo de hacer pública la posición de los diputados respecto a la derogación o no de las facultades extraordinarias en materia de presupuestos que el Congreso había dado al ejecutivo el 8 de mayo de 1917; y la otra, publicada por el periódico *El Universal* en diciembre de ese mismo año,³⁰ establecía la filiación de cada uno de los diputados en relación con la sucesión presidencial de 1920, clasificándolos como “obregonistas”, “gonzalistas”, “terceristas” —es decir los más prominentes carrancistas— e “indecisos”, en los que se enlistó a los que por su comportamiento el periodista consideró que aún no habían optado por ningún candidato.

En principio, debe destacarse que el supuesto “multipartidismo” que existía en ese entonces no generaba la más mínima pulverización de la Cámara; en las votaciones se formaban dos bloques que cambiaban de tamaño mes a mes y que no eran rígidos. Los diputados elegían de acuerdo con las circunstancias y a la fórmula propuesta, por lo

²⁹ Véase “Manifiestos de la minoría y la mayoría”, en *D.D.*, 21 de octubre de 1919.

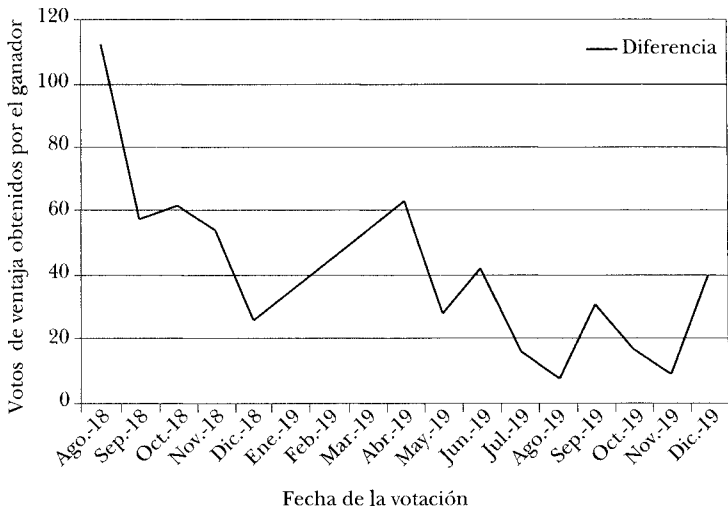
³⁰ QUIRÓS, 1923.

que se observa con un amplio margen de libertad a su Mesa Directiva.

La diferencia promedio entre mayoría y minoría fue de 40 votos, con una asistencia, también promedio, de 174 diputados. Esto nos indica que el promedio de asistencia a estas votaciones fue de 72.5% de los 240 miembros que tenía la Cámara,³¹ y la mayoría obtuvo, en promedio, 61.8 % de los votos de los presentes en la votación, es decir, un promedio de 148 votos de los 174 diputados que, en promedio, estuvieron presentes en las votaciones. Esto significa que no hubo pulverización alguna y que, también en general, las votaciones de personas se ganaron con una cómoda mayoría (véase la gráfica 1).

Gráfica 1

POLARIZACIÓN EN LAS VOTACIONES
 SOBRE EL GOBIERNO DE LA CÁMARA A MENOR
 DIFERENCIA MAYOR POLARIZACIÓN



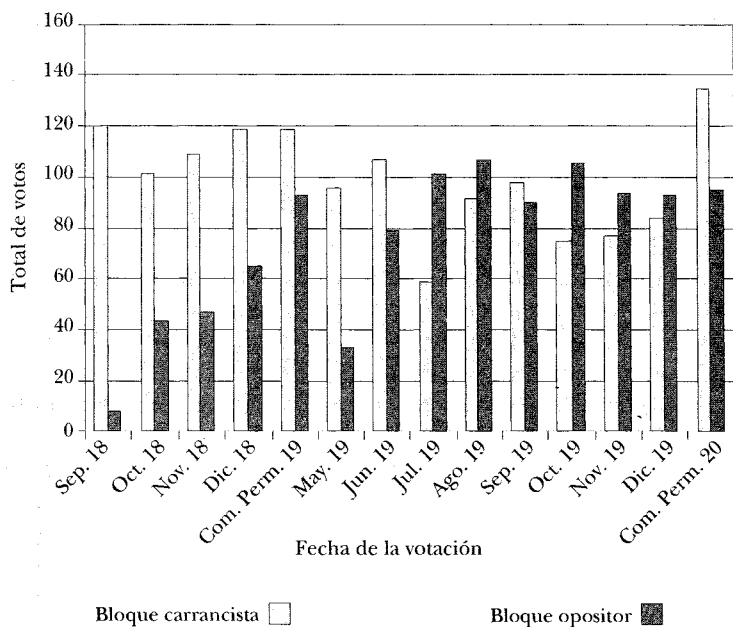
³¹ El número de 240 diputados como total de miembros de la Cámara lo hemos deducido del hecho de que el quórum quedaba integrado cuando había 121 legisladores en la sesión.

Sin embargo, es notable cómo fue acortándose la diferencia entre mayoría y minoría y cómo cambió en distintas ocasiones la orientación política de cada una en relación con el Ejecutivo. La diferencia mayor entre mayoría y minoría fue de 112 votos (120-8) y la votación más polarizada fue ganada por una diferencia de sólo ocho votos (98-90). La primera de estas votaciones fue realizada el 30 de agosto de 1918 y en ella se expresó la enorme diferencia inicial entre mayoría y minoría que ya observamos. La votación más polarizada tuvo lugar exactamente un año después, el 31 de agosto de 1919, al elegir a la Mesa Directiva que iniciaría el periodo ordinario de sesiones de ese año. En esa votación, los diputados fieles a Carranza recuperaron el control de la Mesa que habían perdido en julio y agosto; la polarización se dio no sólo por quién iba a contestar el Informe Presidencial de ese 1º de septiembre, sino por la conducción del debate del espinoso asunto de las observaciones que enviaría Carranza respecto al presupuesto aprobado en diciembre de 1918, el cual sería el primer asunto a discutir en el periodo ordinario de sesiones de 1919 y el motivo de la mayor confrontación que hubo entre el presidente y la Cámara de Diputados de esta legislatura.

La gráfica 2, elaborada con base en el anexo 2, nos muestra que no sólo fue variando la diferencia entre mayoría y minoría, sino que en el curso de la legislatura, los afines a Carranza y la oposición se alternaron la mayoría. Durante 1918 tuvieron mayoría los diputados más afines al Ejecutivo, aunque sí se observaron tanto la tendencia creciente a la polarización como la fluidez entre un bando y otro, ya que algunos de los que posteriormente serían opositores, como Alvarez del Castillo y Elíseo Céspedes, antes fueron apoyados por la mayoría carrancista para ocupar la presidencia de la Mesa Directiva. Al finalizar 1918, en votación ciertamente dividida (119-93), que indica que el equilibrio era cada vez más frágil, el bloque mayoritario, que meses después sería convertido en minoritario, logró ocupar la mayoría de los puestos de los diputados a la Asamblea Permanente; algunos de los apoyados en esa votación, como los diputados Luis Espinosa y Gildardo Gómez, meses después serían parte de la nueva mayoría. En esa votación que-

Gráfica 2

ELECCIONES PARA ELEGIR
MESA DIRECTIVA Y COMISIÓN PERMANENTE



daron en la minoría, con aproximadamente 23 votos menos, obregonistas destacados como Manuel García Vigil, Manlio Fabio Altamirano y Basilio Vadillo.

El llamado del presidente Carranza, en enero de 1919, a calmar los ánimos y posponer las divisiones que inevitablemente se darían con motivo de la sucesión presidencial,³² tuvo sólo un breve efecto en las votaciones de la Cámara. Como puede observarse en la gráfica 2, en el periodo de sesiones extraordinarias convocado por Carranza (del 1º de mayo al 31 de agosto), solamente durante las votaciones

³² Véase "Manifiesto de Carranza", en *Congreso Constituyente*, t. 1, 1985, pp. 15-21.

para elegir a la Mesa Directiva de mayo no hubo polarización. En la elección de la de junio comenzaron a polarizarse los grupos y, una vez que Obregón hizo públicas sus aspiraciones presidenciales el 1º de junio y se definió como un candidato opositor al gobierno de Carranza,³³ el problema ya no fue sólo la polarización, sino que el gobierno perdió en julio y agosto el control de la Mesa Directiva de la Cámara. Esto le costó que fueran puestas a discusión y rechazadas por la Cámara sus propuestas de adquirir el ferrocarril de Yucatán y suprimir la elección popular del ayuntamiento de la ciudad de México, aun cuando esta última ya había sido aprobada en el Senado.

Como puede observarse en estas votaciones, momentáneamente, en septiembre, se volvió a formar una mayoría encabezada por diputados afines a Carranza, pero la oposición al Ejecutivo recuperó la presidencia de la Mesa en octubre, cuando el conflicto entre la Cámara y el presidente llegó a su punto más crítico, y en noviembre y diciembre, cuando se discutirían, ya iniciado el proceso de derogación de las facultades extraordinarias, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para 1920. En diciembre, cuando se resolvió sobre estos asuntos de primera importancia, ocupó la presidencia de la Cámara el diputado Francisco Serrano, general sonorense integrante del núcleo de políticos más cercano a Obregón.

No obstante esta situación, el 30 de diciembre de 1919, en la votación más copiosa que tenemos registrada —participaron 231 diputados, casi la totalidad de la Cámara—, volvió a formarse una mayoría afín al Ejecutivo y ganó la votación para elegir a los quince diputados que integrarían la Permanente durante el periodo del 1º de enero al 31 de agosto de 1920. El resultado fue de 135 contra 96 y, en esta ocasión, sí se formó un tercer grupo, de sólo nueve votos en favor de algunos de los diputados más cercanos a Obregón como Serrano, García Vigil y Manlio Fabio Altamirano quienes, aunque se hubieran sumado a la segunda fuerza, no

³³ Véase "Manifiesto de Obregón", en *Congreso Constituyente*, t. 1, 1985, pp. 40-59.

habrían logrado ganar; era tan clara su filiación y tan bajo el apoyo obtenido en esa votación, que la mayoría no tuvo ni interés ni necesidad de incorporarlos. Como esta elección fue por "cédula" y en voto secreto no podemos saber con certeza cómo se comportaron las coaliciones, sin embargo, el resultado sí permite presumir y deducir algunas cuestiones: los obregonistas más prominentes no lograron encabezar una coalición mayoritaria, pero ni sumados a la segunda fuerza hubieran ganado; la división del bloque opositor en esta votación hace suponer que, no obstante la fuerza que tenía el candidato Obregón en diciembre de 1919, buen número de diputados optó por no apoyar la integración de una Comisión Permanente que tuviera mayoría obregonista en el periodo crucial de la sucesión presidencial de 1920; y sobre todo, que no obstante lo que se cree, todavía en diciembre de 1919 fue posible armar una coalición de diputados favorable al Ejecutivo. Ganar la Permanente le sirvió a Carranza sólo para mantenerla alejada del conflicto de la sucesión durante enero, febrero y marzo de 1920; sin embargo, una vez que estalló la rebelión, este control fue inútil para evitar la ruptura institucional.

VOTACIONES IMPORTANTES SOBRE ASUNTOS PÚBLICOS

Respecto a las iniciativas públicas del Ejecutivo o de los diputados, se hizo el seguimiento de 23 que fueron discutidas y aprobadas o rechazadas en la Cámara de Diputados, en las cuales se registró el sentido del voto de cada uno de los legisladores presentes. Según el reglamento, la aprobación de las iniciativas de ley debe ser nominal; cada diputado manifiesta oralmente el sentido de su voto (afirmativo o negativo) y las votaciones de procedimiento son por lo general económicas; la Mesa Directiva pregunta el sentir de la asamblea, quienes están por la afirmativa se ponen de pie y se cuenta el número de legisladores en pro y en contra. Las votaciones que he analizado partieron, en primer lugar, de los asuntos resueltos en los que independientemente de la importancia del tema, de acuerdo con el mismo reglamen-

to, un grupo de al menos siete diputados solicitó que se registraran en el *Diario de los Debates* los nombres de quienes votaron en pro y quienes votaron en contra. Estos casos nos permiten identificar el comportamiento individual de un gran número de diputados, así como la fluidez y orientación de la formación de mayoría y minoría en relación con el tema y el momento del calendario político en el que se llevó a cabo la votación de las iniciativas. A esta selección se añadieron otras, resueltas ya sea en votación nominal, aunque sólo se haya registrado el resultado numérico, o en votación económica, pero que son importantes por el tema o por tener relación con alguna de las iniciativas anteriores (véase el cuadro 3).

Del proceso legislativo de este conjunto de iniciativas públicas se pueden destacar tres aspectos generales: el comportamiento de los legisladores a lo largo del tiempo; la cuestión de la asistencia, y la relación entre las comisiones y el pleno.

La proximidad de la sucesión presidencial influyó tanto en el comportamiento de los diputados en las elecciones de gobierno de la Cámara como en la manera en que se decidieron los asuntos analizados, pero lo determinante fue el contenido de las iniciativas. Esto significa, primero, que las coaliciones principales no tuvieron una confrontación *per se*, sino que podían llegar y llegaron a acuerdos y, en segundo lugar, que los diputados votaban con flexibilidad, es decir, que no había disciplina partidaria y prácticamente no había bloques efectivos. Si bien había ciertos patrones de voto, en realidad los diputados votaban de acuerdo con sus convicciones y, desde luego, de acuerdo con lo que más convenía a sus intereses políticos.

De la asistencia en las votaciones, lo primero que debe señalarse es que el promedio de diputados votantes es menor al que se registró en los casos de votaciones relativas a las elecciones de Mesa Directiva e integrantes de la Comisión Permanente; de hecho, la decisión en que votó mayor número de diputados, 179 en el caso de los Ferrocarriles Unidos de Yucatán, fue únicamente cinco votos mayor al promedio de votantes registrados en las elecciones de personas. El promedio de votantes de los asuntos públicos fue

Cuadro 3
VOTACIÓN DE INICIATIVAS. (CUADRO GENERAL)

Núm.	Fecha	Ori- gen	Tema	Asis- tencia	A favor	En contra	Porcentaje en favor del dictamen	Sentido de la votación
1	27/11/18	Dip.	No declarar Beneméritos de la Patria a Francisco I. Madero y Pino Suárez	128	78	50	60.94	<i>Statu quo</i>
2	29/11/18	Dip.	Pólizas para alfabetizadores	139	117	22	84.17	Desfavorable al Ejecutivo
3	18/11/18	Ej.	Proyecto de Ley de Ingresos para 1919	151	140	11	92.72	Favorable al Ejecutivo
4	03/12/18	Dip.	Derogar la prohibición de corridas de toros en el D. F.	172	80	92	46.51	<i>Statu quo</i> , favorable al Ejecutivo
5	03/12/18	Ej.	Observaciones sobre convocar a elecciones extraordinarias en Chihuahua	162	139	23	85.80	Aprobación de las observaciones del Ejecutivo
6	04/12/18	Ej.	Observaciones sobre convocar a elecciones extraordinarias en Baja California	164	122	42	74.39	Aprobación de las observaciones del Ejecutivo
7	07/12/18	Dip.	Pedir a la SCJN que investigue delitos de autoridades durante elecciones en el D. F.	157	78	79	49.68	Favorable al Ejecutivo
8	24/12/18	Ej.	Rectificación y ampliación de facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de hacienda	139	118	21	84.89	Favorable al Ejecutivo

Cuadro 3 (continuación)

Núm.	Fecha	Ori- gen	Tema	Asis- tencia	A favor	En contra	Porcentaje en favor del dictamen	Sentido de la votación
9	26/12/18	Dip.	Aceptar comisiones o em- pleos del Ejecutivo du- rante los recesos de la Cámara	154	59	95	38.31	Statu quo
10	02/06/19	Ej.	Ley Orgánica de los Tribu- nales del Fuero Común en el Distrito y Territo- rios de la Federación	152	143	9	94.08	Favorable al Ejecutivo
11	11/06/19	Ej.	Ley de Amparo	150	149	1	99.33	Favorable al Ejecutivo
12	12/07/19	Ej.	Dar facultades al Ejecutivo para adquirir el Ferroca- rril de Yucatán	179	96	83	53.63	Desfavorable al Ejecutivo
13	07/08/19	Ej.	No es de aprobarse el Pro- yecto de Ley que excep- túa a la municipalidad de México de estar a car- go de un ayuntamiento de elección popular	156	136	20	87.18	Desfavorable al Ejecutivo
14	04/09/19	Dip.	Se ratifican partidas del Presupuesto de Egresos haciendo a un lado las objecciones hechas por el Ejecutivo	152	138	14	90.79	Desfavorable al Ejecutivo

15	06/09/19	Ej.	Declarar el 1° de mayo y el 16 de septiembre como los nuevos días festivos	133	66	67	49.62	Statu quo, empate Ejecutivo-Legislativo
16	22/09/19	Ej.	Rechazo a la decisión del Ejecutivo de no promulgar el decreto del 5 de septiembre de 1919	126	109	17	86.51	Desfavorable al Ejecutivo
17	21/10/19	Dip.	El Ejecutivo de la Unión de-ja de tener facultades para legislar en todo lo relativo a presupuestos	129	129	0	100.00	Favorable al Ejecutivo
18	07/11/19	Ej.	Aprobación en lo general de la Ley de Ingresos pa-ra 1920	147	83	64	56.46	Violación constitucional, favorable al Ejecutivo
19	17/11/19	Ej.	Que la Ley de Ingresos para 1920 se mantenga en vi-gor hasta que se aprue-be una nueva	114	94	20	82.46	Desfavorable al Ejecutivo
20	03/12/19	Dip.	Derogar el decreto que prohíbe las corridas de toros	141	123	18	87.23	Favorable al Ejecutivo
21	18/12/19	Ej.	Reinar el artículo 2° del proyecto de Presupues-to de Egresos del Poder Judicial de la Federa-ción, de acuerdo con las observaciones hechas por el Ejecutivo					

Cuadro 3 (conclusión)

Núm.	Fecha	Origen	Tema	Asistencia	A favor	En contra	Porcentaje en favor del dictamen	Sentido de la votación
2	19/12/19	Dip.	Suspender la discusión de los presupuestos de egresos para 1920, dado que el presidente sigue teniendo facultades extraordinarias en la materia	141	79	62	56.03	Favorable al Ejecutivo
23	29/12/19	Ej.	Observaciones hechas por el Ejecutivo al presupuesto del Legislativo para 1920	143	115	28	80.42	Desfavorable al Ejecutivo

NOTA: elaboración propia con datos obtenidos del *Diario de los Debates*.

de 147 diputados, es decir, 27 votos menos que el promedio de las votaciones para decidir el gobierno de la cámara, y sólo participaron en promedio 61.2% de los 240 miembros de la cámara. Así, en promedio, casi 100 diputados, de los 240 que integraban la Cámara, no estaban presentes en las decisiones que sí tomó la Cámara. Esto quiere decir, además de que posiblemente los diputados tenían más interés en elegir a quienes ocupaban los cargos que en formar parte del proceso de toma de decisiones, que el problema de la baja asistencia de los diputados se presentaba también en momentos en que la Cámara tenía capacidad efectiva de decisión y había reelección.

Por otra parte, el análisis del número de diputados votantes también indica que quienes encabezaban a los diputados, dentro o fuera del Congreso, tuvieron mayor capacidad de convocatoria cuando se trataba de intentar ganar posiciones que cuando había que decidir sobre algún asunto. Al respecto llama la atención que tanto el asunto en el que hubo mayor número de diputados votantes como aquel en el que hubo el menor número de ellos, hayan sido cuestiones de primordial interés para el Ejecutivo. El caso de mayor asistencia fue el de la autorización solicitada por Venustiano Carranza para adquirir los Ferrocarriles de Yucatán, en el que se puede inferir que, sabiendo que la votación no le favorecería, el Ejecutivo operó para que asistiera el mayor número de diputados posible para intentar revertir la opinión de la Cámara. El caso opuesto, la derogación en la Cámara de Diputados de las facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de presupuestos, se explica por razones similares: la minoría afín al Ejecutivo, que quería conservar las facultades extraordinarias, intentó y logró posponer la decisión por casi un mes recurriendo a desintegrar el quórum al momento de la votación en cinco ocasiones hasta que, ante la amenaza de que serían llamados los suplentes, optó por que la votación se realizara con el menor número de votantes posible, 126, sólo más que el quórum de la XXVIII Legislatura, que era de 121. Pero también es cierto que la mayoría favorable a que se derogaran estas facultades extraordinarias nunca pudo ser mayoría absoluta e inte-

grar el quórum reglamentario de 121 diputados; lo más que llegó a reunir fueron 109 diputados el día en que sí pudo llevarse a cabo la votación.

El análisis de las votaciones nos muestra que el único asunto público en torno al cual se formó una mayoría absoluta de miembros de la Cámara de Diputados contra el Ejecutivo, además de las devoluciones de las observaciones del Ejecutivo a los presupuestos de la Cámara, fue el rechazo a su iniciativa de suprimir la elección popular del Ayuntamiento de la Ciudad de México, la cual fue desechada por el voto de 136 diputados contra 20. Esto indica que si bien la oposición al Ejecutivo era importante, sólo excepcionalmente logró formar una mayoría que superara la mitad más uno de los diputados miembros de la Cámara.

Llama la atención que no en todos los casos en los que las votaciones fueron ganadas por "la negativa" o el "contra", el pleno rechazó de manera definitiva el dictamen de la comisión. Algunos casos en los que hemos visto que gana el contra, como las iniciativas para que se aplicaran las facultades constitucionales de la Suprema Corte para averiguar las violaciones al voto público en las elecciones municipales del Distrito Federal, o la propuesta para que los diputados pudieran aceptar comisiones, durante el receso de la Cámara, en el Ejecutivo federal o en los ejecutivos de los estados, fueron iniciativas que no pasaron por comisiones, sino que las presentó un grupo de diputados, fueron declaradas por dos terceras partes de los presentes como de urgente resolución y, tras el debate, fueron rechazadas por la mayoría del pleno.

En cambio, hay otros casos en los que los dictámenes fueron rechazados por el pleno. Éstos fueron: el primer intento de derogar el decreto que prohibía la celebración de corridas de toros, emitido en 1916 por Carranza como primer jefe del Ejército Constitucionalista; la iniciativa para declarar el 1º de mayo y el 16 de septiembre como los únicos días festivos obligatorios; y el rechazo al veto parcial del Ejecutivo al presupuesto para 1920, cuyo primer dictamen por parte de la Comisión de Presupuestos sobre estas observaciones fue rechazado y se hizo un nuevo dictamen en el sentido de rati-

ficar lo que la Cámara había aprobado con 80% de los votos. Estos casos indican con claridad que el pleno efectivamente tenía poder. Al presentar su dictamen, las comisiones no podían estar seguras de que las negociaciones llevadas a cabo previamente iban a sostenerse o no en la discusión. La ausencia de partidos políticos efectivos y la fluidez entre los llamados bloques eran tales, que no había certidumbre sobre el sentido de las votaciones antes de su realización, y el debate o las negociaciones de piso, de última hora, podían echar abajo las negociaciones llevadas a cabo por las comisiones o por los colaboradores del Ejecutivo.

COOPERACIÓN Y POLARIZACIÓN ENTRE LOS DIPUTADOS

Para analizar la dinámica mayoría-minoría y los temas de cooperación o confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo hice una clasificación simple entre votaciones “no polarizadas” y votaciones “polarizadas”. Una votación no polarizada significa que hubo cooperación entre los diputados y lograron formar una mayoría amplia en favor o en contra de un determinado asunto; por el contrario, una votación polarizada significa que no hubo acuerdo amplio y la distancia entre mayoría y minoría se redujo en diferentes grados al momento de discutir, pero sí hubo interés o necesidad de decidir. Esto último es muy importante porque marca la diferencia con los asuntos que quedaron sin resolver, que analizaré al final de este trabajo, en los cuales no se formó una coalición mínima de legisladores que los impulsara a votación.

Al mismo tiempo, en cada uno de los dos tipos básicos de votación se revisó si hubo cooperación o confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y en los casos de confrontación se revisó el objeto de la disputa.

Si consideramos que el promedio general de aprobación o rechazo de las iniciativas fue de 74% de los votos de los diputados presentes, aproximadamente 107 diputados de los 147 que en promedio votaron en los asuntos públicos, es posible afirmar que, en general, la XXVIII Legislatura no fue,

a pesar de lo que se cree, una Cámara polarizada; en realidad, de los 23 casos estudiados, sólo en ocho se mostraron diferentes grados de polarización. Tampoco puede decirse que fue una Cámara sistemáticamente opositora, pues como veremos, hubo asuntos de importancia en los que las principales facciones decidieron cooperar.

Dado que sabemos que la mayoría hegemónica pro Carranza con la que se inició la legislatura se fue diluyendo conforme se acercaba la sucesión presidencial, al grado de quedar en varias votaciones en franca minoría; que el promedio de votos para tomar decisiones fue relativamente alto; y que el mayor número de casos fueron no polarizados, es posible afirmar que, por lo general, había cooperación entre los diferentes grupos para decidir los asuntos.

Esta cooperación se dio en iniciativas importantes para el Ejecutivo, siempre por medio de enmiendas a sus propuestas, como fueron los casos de la aceptación de sus observaciones a las convocatorias a elecciones extraordinarias de diputados en algunos distritos de diferentes estados de la República, la Ley de Amparo, la ley orgánica de los tribunales del Distrito Federal y territorios, la aceptación de sus observaciones al presupuesto del Poder Judicial, las leyes de ingresos para 1919 y 1920 y, sobre todo, la ratificación y ampliación de las facultades extraordinarias en materia de hacienda en diciembre de 1918. La aprobación de las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos para 1920 indica que la cooperación llegó a darse incluso ya desatada la lucha por la sucesión presidencial, cuando los bandos estaban bien delimitados (véase el cuadro 4).

Pero también hubo amplia cooperación entre los diputados de diferentes grupos para rechazar—incluso al grado de la unanimidad— algunas propuestas del Ejecutivo. Tales fueron los casos, principalmente, de la derogación de la prohibición de las corridas de toros en 1919, con 82% de los votos; del rechazo a la propuesta de suprimir la elección popular del Ayuntamiento de la Ciudad de México, con 87%; de la derogación de las facultades extraordinarias en materia de presupuestos, aprobada con 86.5%; y del rechazo unánime a la decisión del Ejecutivo de no promulgar el decreto

Cuadro 4

VOTACIONES NO POLARIZADAS

<i>Núm.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Origen</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado pro/contra</i>	<i>Porcentaje en favor del dictamen</i>
2	29/11/18	Dip.	Pólizas para alfabetizadores	117/22	84.17
3	18/11/18		Proyecto de Ley de Ingresos para 1919	140/11	92.72
5	03/12/18	Ej.	Observaciones sobre convocar a elecciones extraordinarias en Chihuahua	139/23	85.80
6	04/12/18	Ej.	Observaciones sobre convocar a elecciones extraordinarias en Baja California	122/42	74.39
8	24/12/18	Ej.	Rectificación y ampliación de facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de hacienda	118/21	84.89
10	02/06/19	Ej.	Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito y Territorios de la Federación	143/9	94.08
11	11/06/19	Ej.	Ley de Amparo	149/1	99.33
13	07/08/19	Ej.	No es de aprobarse el proyecto de ley que exceptúa a la municipalidad de México, de estar a cargo de un ayuntamiento de elección popular	136/20	87.18
14	04/09/19	Dip.	Se ratifican partidas del Presupuesto de Egresos haciendo a un lado las objeciones hechas por el Ejecutivo	138/14	90.79
16	22/09/19	Ej.	Rechazo a la decisión del Ejecutivo de no promulgar el decreto del 5 de septiembre de 1919	Aprobada por unanimidad en votación económica	
17	21/10/18	Dip.	El Ejecutivo de la Unión deja de tener facultades para legislar en todo lo relativo a presupuestos	109/17	86.51

Cuadro 4 (conclusión)

Núm.	Fecha	Origen	Tema	Resultado pro/contra	Porcentaje en favor del dictamen
18	07/11/19	Ej.	Aprobación, en lo general, de la Ley de Ingresos para 1920	129/0	100.00
20	03/12/19	Dip.	Derogar el decreto que prohíbe las corridas de toros	94/20	82.46
21	18/12/19		Se retira el artículo 2º del proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con las observaciones hechas por el Ejecutivo	123/18	87.23
23	29/12/18		Observaciones hechas por el ejecutivo al presupuesto del legislativo para 1920	115/28	80.42

del 5 de septiembre de 1919, en el que la Cámara rechazó sus observaciones a los presupuestos aprobados por ésta por más de dos terceras partes para el ejercicio de 1919 y, para el caso del presupuesto de la Cámara para 1920, ratificó lo aprobado originalmente, con 80% de los votos de los 143 diputados presentes.

Por lo que se refiere a las situaciones de polarización, es decir, aquellas en las que la Cámara se dividió en dos grupos irreconciliables de tamaño similar, fueron votaciones que estuvieron por abajo del promedio de 74% de aprobación. La polarización osciló entre 62%, que fue la votación contra la iniciativa que pretendía autorizar a los diputados la aceptación de comisiones en el Ejecutivo durante el receso de 1919, y las resoluciones con un solo voto de diferencia. Entre las votaciones más polarizadas destaca la que se realizó en torno a la propuesta de acuerdo presentada por un grupo de diputados para que, en apego al artículo 97 de

la Constitución, la Cámara solicitara a la Suprema Corte la formación de una comisión que averiguara las violaciones al voto público en las elecciones de los ayuntamientos del Distrito Federal; la cual resultó en empate y hubo necesidad de repetirla (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

VOTACIONES POLARIZADAS

<i>Núm.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Origen</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado pro/contra</i>	<i>Porcentaje en favor del dictamen</i>
1	27/11/18	Dip.	No declarar Beneméritos de la Patria a Francisco I. Madero y a José María Pino Suárez	78/50	60.94
4	03/12/18	Dip.	Derogar la prohibición de corridas de toros en el Distrito Federal	80/92	46.51
7	07/12/18	Dip.	Pedir a la SCJN que investigue los delitos de las autoridades durante las elecciones en el Distrito Federal	78/79	49.68
9	26/12/18	Dip.	Aceptar comisiones o empleos del Ejecutivo durante los recesos de la Cámara	59/95	38.31
12	12/06/19	Ej.	Dar facultades al Ejecutivo para adquirir el Ferrocarril de Yucatán	96/83	53.63
15	06/09/19	Ej.	Declarar el 1º de mayo y el 16 de septiembre como los únicos días festivos	66/67	49.62
19	17/11/19	Ej.	Que la Ley de Ingresos para 1920 se mantenga en vigor hasta que se apruebe una nueva	83/64	56.46
22	19/12/19	Dip.	Suspender la discusión de los Presupuestos de Egresos para 1920, dado que el presidente sigue teniendo facultades extraordinarias en la materia	79/62	56.03

De las ocho votaciones polarizadas, sólo una de las cinco que mantuvieron el *statu quo* —la relativa a los ferrocarriles de Yucatán— puede considerarse claramente negativa para el Ejecutivo; las restantes, al obstruir el cambio y sostener el *statu quo*, fueron favorables a su posición. A pesar de la situación, ciertamente polarizada, los diputados lograron una mayoría favorable al presidente en el rechazo al voto particular presentado en 1918 para derogar la prohibición de las corridas de toros en el Distrito Federal; en la no aprobación de la intervención de la Corte en las elecciones del Distrito Federal; en la suspensión de la discusión de presupuestos del 19 de diciembre de 1919, que en los hechos restablecía las facultades extraordinarias en esta materia que la Cámara había derogado dos meses antes; y en la aceptación del artículo transitorio de la Ley de Ingresos para 1920, que permitía su prolongación por más de un año, para que, no obstante los conflictos que pudiera generar la sucesión presidencial, se contara en 1921 con una ley de ingresos que permitiera cobrar impuestos.

La actuación del secretario de Hacienda, Luis Cabrera, en los casos de los Ferrocarriles Unidos de Yucatán y del transitorio de la Ley de Ingresos de 1920, es ilustrativa de la concepción político-constitucional de las relaciones Legislativo-Ejecutivo del sistema presidencial mexicano. Por una parte, la Constitución establece que el Ejecutivo tiene libertad de nombramiento y remoción de los secretarios de despacho, los hace sus colaboradores responsables ante él; pero, por otra, la misma Constitución faculta a cada una de las cámaras para citar a los secretarios ante el pleno para que “informen” de los asuntos de su ramo. Por otro lado, el reglamento del Congreso les permitía a los secretarios de despacho no sólo asistir a las discusiones, incluso sin invitación, sino participar en el debate de las iniciativas, interpelar a los diputados o ser interpelados por ellos y, desde luego, animar abiertamente a los diputados a votar en determinado sentido.³⁴ En los dos casos señalados, Luis Cabrera,

³⁴ Véase “Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara”, artículos 124, 125, 126, 127 y 128, en *Leyes orgánicas*, 1905.

quien fue diputado en las legislaturas XXVI y XXVII, conoedor del reglamento y de los resortes de los legisladores, acudió a defender "sus" iniciativas como si se tratara de un "ministro" en un régimen parlamentario. El secretario asistió a todas las sesiones del pleno en las que se discutió el asunto de los Ferrocarriles de Yucatán y proporcionó información, al añadir o rebatir argumentos; los cuales, a pesar de que la iniciativa del Ejecutivo fue rechazada, influyeron, sin lugar a dudas, en que un asunto que parecía resolverse por amplia mayoría se resolviera por una diferencia de sólo trece votos. En el caso de la prolongación de la Ley de Ingresos por más de un año, el secretario de Hacienda se encargó abiertamente de impulsar la iniciativa en los pasillos, en el piso y en la tribuna, donde patinó en los argumentos legales para tratar de legitimar la violación constitucional del carácter anual de la Ley de Ingresos. Con el argumento político de que la disposición podría favorecer no sólo al candidato presidencial de Carranza, sino también a Álvaro Obregón, Cabrera hizo que las objeciones constitucionales de la Comisión de Hacienda fueran superadas en el pleno y logró que el artículo se aprobara con 56% de los votos de los diputados presentes.³⁵

LAS CONFRONTACIONES DECLARADAS ENTRE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL EJECUTIVO

En particular, del conjunto de debates y votaciones que hemos revisado nos quedan por analizar los temas que generaron la confrontación abierta entre los legisladores y el Ejecutivo. Consideramos que fueron confrontaciones declaradas, además de los casos de los Ferrocarriles de Yucatán y del Ayuntamiento de la Ciudad de México que ya revisamos, las cuestiones de las facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de Hacienda, de los presupuestos del Congreso y, sobre todo, la decisión de Carranza de abstenerse de promulgar una ley porque la consideraba inconstitucional.

³⁵ *D.D.*, 3, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de julio y 17 de noviembre de 1919.

Las confrontaciones entre la Cámara y el presidente tuvieron un importante contenido constitucional. Los diputados querían contener al Ejecutivo, defender su interpretación de la Constitución y ocupar su campo de acción o, en otros casos, detener iniciativas del Ejecutivo que afectaban la autonomía de otras instituciones de gobierno. En este último aspecto destacaron la oposición al centralismo que pretendía invadir la "soberanía" del estado de Yucatán, en el caso de la adquisición de los ferrocarriles por parte del gobierno federal, y la defensa del "municipio libre" por parte de los diputados, cuando rechazaron en forma abrumadora la supresión de la elección popular del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Incluso, en el caso de las disputas en torno a las corridas de toros, más allá del debate entre la idea de Carranza de la Revolución como cruzada civilizadora contra el salvajismo y la defensa de las tradiciones populares que sostenían los diputados que querían derogar la prohibición de las corridas, el argumento constitucional de fondo fue la reivindicación de la facultad del Ayuntamiento de la Ciudad de México de reglamentar espectáculos y el derecho a percibir los ingresos que se derivarían de eso, los cuales eran violados por el decreto del Ejecutivo.³⁶

Sin embargo, en su "celo" por defender la Constitución, los diputados tuvieron más decisión y éxito en la defensa de las facultades de otros órganos de gobierno que en la defensa de las propias. Sin lugar a dudas, la mayor fuente de disputa entre los diputados y el Ejecutivo se dio en torno de las facultades hacendarias de la Cámara. Por su importancia, a continuación resumo los momentos clave de estas confrontaciones.

El 8 de mayo de 1917 el Congreso otorgó al Ejecutivo, en tanto "se expidieran las leyes necesarias", facultades extraordinarias en materia de hacienda para echar a andar el nuevo gobierno constitucional. Eso significó que en tanto el Congreso no aprobara formalmente una ley de ingresos y una ley orgánica del presupuesto, el presidente podía, con base en estas facultades extraordinarias, decretar im-

³⁶ *D.D.*, 3 de diciembre de 1918.

puestos y gastos sin pasar por las aprobaciones respectivas. Sin embargo, el Congreso, en particular la Cámara de Diputados, no renunció totalmente a su competencia de legislar en estas materias. Para el periodo ordinario de 1918, Carranza, confiando en la mayoría que había logrado en las elecciones de julio, no sólo sometió a la aprobación del Congreso el uso que había realizado de dichas facultades, sino, además solicitó y obtuvo por amplia mayoría la inclusión expresa de los aranceles a importaciones o exportaciones en la ley de facultades extraordinarias. Paralelamente, los diputados aprobaron la Ley de Ingresos para 1919 y el presupuesto correspondiente, con lo cual, el fundamento “legal” de las facultades extraordinarias estaba por desaparecer. Sin embargo, el Senado “no tuvo tiempo” para aprobar esta Ley de Ingresos. Carranza, decidió que haría observaciones a dicho presupuesto y optó por no promulgarlo; así, al no haber sido expedidas “las leyes necesarias”, se prolongó automáticamente la vigencia del decreto del 8 de mayo de 1917. Con fundamento en este decreto, el Ejecutivo publicó el 6 de enero, en el *Diario Oficial de la Federación*, una “Ley de Ingresos para 1919”, y el día 20 del mismo mes, una “Ley de Egresos que regirá en el año de 1919”. El decreto sobre ingresos fue publicado sin necesidad de justificación alguna, pero en el de la Ley de Egresos, Carranza, además de plantear las objeciones de carácter constitucional que haría a los presupuestos ya aprobados, explicó las razones por las que retenía las facultades extraordinarias:

[...]el Ejecutivo tiene facultades extraordinarias en el Ramo de Hacienda, mientras el Congreso de la Unión expide las leyes que deban normar el funcionamiento de la Hacienda Pública Federal, y que mientras no sea promulgado el Proyecto de Ley de Egresos que envió para ese efecto la Cámara de Diputados, no hay ley a que deban sujetarse los egresos en el año fiscal presente[...]³⁷

El 1º de septiembre de 1919, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias de ese año, Carranza envió a la Cámara

³⁷ Véase *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1919, t. XI, núm. 5.

sus observaciones al presupuesto,³⁸ argumentando razones constitucionales para no promulgarlo; el principal problema consistió en que los diputados se asignaron en el presupuesto cinco pesos diarios para gastos de representación y Carranza consideró que esto era un incremento inconstitucional de su sueldo.³⁹ El día 3 se dio lectura a estas observaciones y el pleno determinó que la contestación rebasaba a la Comisión de Presupuestos por lo que debían ser dictaminadas también por la Comisión de Puntos Constitucionales en turno. El dictamen respectivo fue presentado al día siguiente. Con una amplia mayoría de 138 en favor, contra 14, fue aprobado el dictamen que ratificaba lo aprobado en diciembre de 1918 y, con la mayoría requerida de dos terceras partes de los diputados presentes, se rechazaron las observaciones del Ejecutivo.⁴⁰

El 15 de septiembre Carranza comunicó a la Cámara que sus observaciones subsistían en su totalidad. Consideró que la incompatibilidad con el texto constitucional era “insuperable” y señaló que el Ejecutivo, “celoso de su cometido” de guardar y hacer guardar la Constitución, “se abstendrá de publicar” el decreto de la Cámara que rechazaba sus observaciones.⁴¹ Con este comunicado del Ejecutivo el contenido de los presupuestos y de las observaciones pasó a segundo término y emergieron los problemas políticos y constitucionales de fondo que dieron pie al conflicto abierto entre los diputados y el Ejecutivo. A partir de ese momento la disputa se centró, por una parte, en la posibilidad de veto absoluto que la nueva Constitución le brindaba al presidente, ya que no podía reclamar sobre su obligación constitucional de promulgar, y, por otra, en la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de hacienda.

³⁸ Como puede observarse, no obstante que hubo sesiones extraordinarias del Congreso durante el lapso mayo-agosto de 1919, Carranza omitió el tema de las observaciones al presupuesto y prefirió esperarse hasta cuando formalmente vencía el plazo para enviar sus observaciones.

³⁹ *D.D.*, 3 de septiembre de 1919.

⁴⁰ *D.D.*, 5 de septiembre de 1919.

⁴¹ El oficio de Gobernación puede consultarse en *D.D.*, 17 de septiembre de 1919.

El espíritu de cuerpo se impuso sobre los diferentes grupos, se formaron dos bloques y el del presidente quedó en minoría, pero con el número suficiente de diputados para dar batalla parlamentaria. El 17 de septiembre se discutió en el pleno cuál sería la actitud que la Cámara debía seguir ante el comunicado de Carranza. En el debate se expresaron en forma unánime la indignación y el rechazo; se destacó que al insistir en sus observaciones y negarse a promulgar un decreto que ya había cumplido con todos los requisitos constitucionales, Carranza se estaba otorgando una facultad de "veto absoluto" que la Constitución no le daba, que estaba lanzándoles un reto "a muerte" y lo único que quedaba era:

[...] obligar al ciudadano presidente de la República a que deje esa actitud de inconcebible rebeldía ante un poder que de manera expresa, que dentro de las facultades constitucionales le obliga, le manda y le ordena, de acuerdo al mismo espíritu de la Constitución, que sin objeciones de ninguna naturaleza debe promulgar ese decreto.⁴²

Los diputados, además de indignados, estaban conscientes de que, de acuerdo con la nueva Constitución, era imposible obligarlo a promulgar:

[...] El hecho de que el Ejecutivo de la Unión le diga a la Cámara: "tu no puedes legislar sino como yo quiera, pues de lo contrario no te promulgo tus decretos, porque soy irresponsable, porque los pobres que hicieron el Código de Querétaro lo hicieron irresponsable, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser juzgado por traición a la Patria y delitos graves del orden común" [...] quiere decir que la Constitución de Querétaro autoriza al Ejecutivo a violar la Constitución del día a la noche, como lo está haciendo, sin que tengamos siquiera de que acusarlo [...]⁴³

⁴² D.D., 17 de septiembre de 1919.

⁴³ D.D., 17 de septiembre de 1919.

A la Cámara le quedaban dos caminos: llevar la confrontación hasta sus últimas consecuencias o intentar algún punto de conciliación con el Ejecutivo. Quienes estaban por el primero propusieron un acuerdo único:

Dígase al Ejecutivo, en respuesta a su oficio de fecha 15 de los corrientes, relativos a las observaciones que por segunda vez hace al decreto que ratifica las partidas 43 y 65 del Presupuesto de la Federación en el año de 1919, que esta Cámara se abstendrá de legislar, sin perjuicio de seguir efectuando sesiones, hasta que él promulgue el decreto de referencia.⁴⁴

Argumentaron que el boicot legislativo era la manera de colocarse en la misma situación en la que el Ejecutivo se había colocado respecto a la Cámara. Por su parte los conciliadores señalaron que una determinación de la Cámara como la que se proponía, traería como consecuencia la caída del gobierno y no se veía que la "salvación de México... estuviera en la caída de Venustiano Carranza como presidente de la República"; sin embargo, reconocían que el conflicto ya estaba establecido y había que buscarle solución. En voz del diputado Trigo propusieron que la Comisión de Puntos Constitucionales dictaminara serenamente para definir la actitud que la Cámara debería seguir. En votación económica ganaron los conciliadores, no prosperó la propuesta de boicot legislativo y el oficio del Ejecutivo pasó al estudio de la comisión. Pero, en seguida, la mesa directiva dio entrada al pleno a la iniciativa de la Comisión de Presupuestos en la que se planteaba la derogación de las facultades extraordinarias en materia de egresos.⁴⁵

El lunes 22 de septiembre se presentó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre el problema del "veto". En éste se respondieron de manera tanto doctrinal como práctica dos preguntas: ¿tiene el Ejecutivo la facultad de veto?, y ¿puede el Ejecutivo dejar de promulgar una ley después de que sus observaciones ya han sido rechaza-

⁴⁴ *D.D.*, 17 de septiembre de 1919.

⁴⁵ *D.D.*, 17 de septiembre de 1919.

zadas en los términos del artículo 72 de la Constitución? Los integrantes de la comisión las respondieron en cinco puntos que, por su importancia, en seguida resumo.

Primero, el veto es el derecho de no promulgar que en otros sistemas tienen algunos jefes de Estado; en México el Ejecutivo sólo tiene derecho de hacer observaciones a las leyes dentro de un determinado tiempo. Segundo, superadas sus observaciones, el Ejecutivo tiene obligación de promulgar la ley "sin excusa". Tercero, existen antecedentes del asunto que ha motivado el conflicto; el 9 de octubre de 1912 la XXVI Legislatura también aprobó una partida de gastos de representación para los legisladores, el presidente Madero hizo las mismas observaciones de carácter constitucional, la Cámara de Diputados ratificó lo aprobado y el presidente de la República, "salvada su responsabilidad y para no violar la Constitución, promulgó aquel decreto". Cuarto, "no toca al ejecutivo calificar la constitucionalidad y validez de una ley, que si la Constitución le dejara esa facultad, lo transformaría en el peor de los tiranos". Y, quinto, por el hecho de negarse a promulgar las leyes debidamente ratificadas, el Ejecutivo viola "flagrantemente" la Constitución (artículos 73, fracción c y 89 fracción I) y, apoyándose en Rabasa, señalaron que en el sistema mexicano "[...] la inconstitucionalidad de una ley sólo puede considerarla (declararla no) la Suprema Corte en casos aislados, en forma de juicio y cuando por consecuencia de sus mandamientos se afectan derechos personales". Para la Comisión de Puntos Constitucionales, se trataba de un precedente "que los futuros gobernantes no vacilarían en seguir desvirtuando en lo absoluto el orden constitucional" por lo que propuso el siguiente acuerdo económico: "Único: [...] dígase al Ejecutivo de la Unión que la Cámara de Diputados no le reconoce, ni le puede reconocer, el derecho de veto y que la Constitución le obliga a promulgar inmediatamente el decreto del 5 de septiembre del año actual".⁴⁶

El 6 de octubre Carranza respondió a este acuerdo señalando, simplemente, que disentía del parecer de la Asam-

⁴⁶ El dictamen puede consultarse en *D.D.*, 22 de septiembre de 1919.

blea por “no considerarse obligado a promulgar las leyes que violen el Código Supremo”.⁴⁷ En la sesión del día 13 se leyó y discutió este último oficio del Ejecutivo y se aprobó que el documento mejor fuera tratado en sesión secreta. Es claro que en este asunto el rechazo de los diputados fue unánime en el sentido de que el Ejecutivo no podía ni debía atribuirse la facultad de “veto absoluto” y tampoco instituirse como intérprete de la Constitución e instancia para resolver problemas de constitucionalidad. Pero, en este caso, no sólo no funcionaron los mecanismos de pesos y contrapesos, sino que quedó claro que no existían. A diferencia de Madero, que se vio obligado a promulgar un decreto similar porque la Constitución de 1857 sí permitía que se sometiera al Ejecutivo a juicio constitucional, Carranza jamás promulgó el decreto en cuestión porque la irresponsabilidad constitucional del Ejecutivo que se estableció en la nueva Constitución le abrió el camino para actuar con este grado de libertad sin riesgo de ser sancionado institucionalmente. En este conflicto, ante la ausencia de frenos institucionales, el camino hubiera sido la ruptura y el boicot legislativo que los diputados discutieron, pero que no estuvieron dispuestos a aprobar; en cambio, optaron por manifestar su desacuerdo y aceptar la decisión *de facto* impuesta por Carranza. En este caso, la Constitución funcionó de acuerdo con la autonomía que Carranza y los constituyentes quisieron darle al Ejecutivo; sin embargo, se mostró también que esta autonomía puede generar conflictos irreductibles que no tengan más alternativas que la ruptura o el sometimiento.

En el siguiente punto del orden del día, de la sesión del 13 de octubre, empezó la batalla para derogar las facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de presupuestos. La propuesta de la mayoría de los diputados era: si el Ejecutivo “continúa haciendo uso de las amplísimas facultades extraordinarias [...] todo el trabajo relativo a la expedición de los presupuestos no tendrá razón de ser”, por tanto la comisión consideraba que la única forma de que el Ejecutivo se sometiera a lo aprobado por la Cámara: “la tendremos

⁴⁷ D.D., 13 de octubre de 1919.

cuando veamos promulgada la ley que suprima o restrinja el uso de esas facultades”.⁴⁸ La discusión mostró que había unanimidad de los diputados en que la propuesta era correcta, en que las facultades extraordinarias, por no estar expedidas de acuerdo con la suspensión de garantías prevista en el artículo 29, eran inconstitucionales y estaban de acuerdo también en que su vigencia restaba poder a la Cámara con el fin de ejercer la facultad más importante con la que cuentan los diputados para ejercer control sobre el Ejecutivo. Pero, más allá de estas coincidencias, la diferencia estaba en el interés político inmediato de cada quien en relación con la sucesión presidencial y se planteó sin tapujos: la mayoría planteó que Carranza necesitaba presupuestos extraordinarios para “imponer un candidato que no cuenta con las simpatías del pueblo”;⁴⁹ la minoría se limitó en el debate a denunciar el vuelco político que habían dado en un año los diputados, intentó justificar la permanencia de las facultades extraordinarias e insinuó que, en el futuro, también podrían beneficiar a Obregón:

[...] tratando el punto políticamente, si la XXVII Legislatura concedió las facultades extraordinarias violando un precepto de la Constitución... y de estas facultades extraordinarias ha continuado haciendo uso el Ejecutivo... ¿por qué, si ya falta un año escaso para que deje la Presidencia de la República el C. Carranza, por qué esta demostración ostensible de la XXVIII Legislatura, cuando al iniciar el periodo, formando una mayoría absoluta “gobiernista”, no se tuvo valor para rectificar el error... sencillamente porque ahora se ocupa más de los asuntos políticos, que de los que interesan a la nación [...]

“¿Por qué retirarle esas facultades en las postrimerías de su periodo, para no completar su obra hacendaria que tiene iniciada? Esto bajo el punto de vista político perjudica a cualquiera de los candidatos futuros a la Presidencia de la República [...]”⁵⁰

⁴⁸ El dictamen puede consultarse en *D.D.*, 17 de septiembre de 1919.

⁴⁹ *D.D.*, 23 de septiembre de 1919.

⁵⁰ *D.D.*, 23 de septiembre de 1919.

Con los recursos legales a su alcance, los carrancistas optaron por ganar tiempo prolongando la discusión o desintegrando el quórum en el momento de votar. En la sesión del día 23 hubo una larga lista de oradores en contra hasta que de nuevo se agotó el tiempo reglamentario y lograron terminar el mes sin que el asunto fuera de nuevo discutido. La discusión se volvió a dar hasta el 13 de octubre y se votó y aprobó en lo general la propuesta de derogar las facultades extraordinarias; después de iniciarse la votación en lo particular, se volvió a agotar el tiempo reglamentario de la sesión.⁵¹ A partir de esta aprobación en lo general, en las sesiones de los días 14, 15, 17, 18 y 19 de octubre los carrancistas lograron desintegrar el quórum e impidieron con ello la votación.

La capacidad de los diputados carrancistas de impedir la votación significaba en realidad que quienes pugnaban por derogar las facultades extraordinarias contaban sólo con mayoría relativa, pues no pudieron juntar el voto de 121 diputados que requería el quórum reglamentario y, al mismo tiempo, la minoría que trataba de impedir la derogación sí tuvo fuerza suficiente para impedir la votación hasta que la situación política se volvió crítica. Se rumoró que el general Pablo González, responsable de las operaciones militares y políticas en los estados conflictivos de Morelos y Oaxaca, con gran peso en la ciudad de México, estaba dispuesto a cerrar la Cámara de Diputados para resolver el conflicto;⁵² se sabe también que el diputado y general obregonista Francisco Serrano se trasladó a Querétaro para tratar el asunto con el presidente Carranza en un encuentro que duró varias horas,⁵³ y en el *Diario de los Debates*, se puede constatar que el diputado Leal, presidente de la Mesa Directiva durante el mes de octubre de 1919, amenazó con ha-

⁵¹ *D.D.*, 13 de octubre de 1919.

⁵² "Victoriano Huerta y Pablo González" y "Carta de González a *Excelsior*", en *El Monitor Republicano*, tomados de *Campaña*, t. 1, 1923, pp. 253-255 y 265-269.

⁵³ *El Universal* (21 oct. 1919), tomado de *Campaña*, t. 1, 1923, pp. 241-243.

cer cumplir la Constitución y el reglamento llamando a los suplentes de los diputados que se retiraran en el momento de votar. Ante la amenaza, el diputado Rodríguez de la Fuente respondió que esta propuesta carecía de fundamento, pues no habían dejado de asistir y que reducir el quórum era un derecho parlamentario cuando no se quiere resolver sobre algún tema. Se puso a discusión la cuestión de llamar a los suplentes y, en votación económica de 66 contra 86, se rechazó la propuesta de que fueran llamados los suplentes;⁵⁴ lo cual indica que, en el momento quizá más crítico de este episodio, sólo 60 diputados estuvieron dispuestos a dar el paso que implicaba la mayor confrontación, es decir, el desconocimiento y la ruptura con los diputados afines al gobierno.

Todo parece indicar que estas circunstancias los orillaron a un pacto. La iniciativa sería votada en lo particular, pero después de la lectura y publicación de sendos manifiestos explicando a la opinión pública las posiciones respectivas —de la minoría “nacionalista” contra los “obstruccionistas” y de la mayoría “revolucionaria” e “independiente” contra los “incondicionales”—, probablemente también fue pactado que la asistencia y la votación serían mínimas. Finalmente, el día 21, por una votación de 109 contra 17 fue aprobado en lo particular y enviado al Senado el decreto que retiraba al Ejecutivo la facultad de legislar en materia de presupuestos. Este resultado significó una diferencia abrumadora, pero una participación de sólo cinco diputados más que el quórum.⁵⁵

Con esta votación pasaron los momentos más críticos del conflicto entre Carranza y la Cámara. El saldo fue notablemente favorable al Ejecutivo: Carranza no promulgó el decreto que consideraba inconstitucional; la Cámara no podía iniciarle un juicio político al respecto; y la derogación de las facultades extraordinarias, si bien ya había sido aprobada por los diputados, todavía tenía que pasar por el Senado. En los primeros días de diciembre de 1919, el Senado aprobó un dictamen rechazando la derogación de las facultades

⁵⁴ *D.D.*, 19 de octubre de 1919.

⁵⁵ *D.D.*, 21 de octubre de 1919.

legislativas del Ejecutivo en lo relativo a presupuestos, por considerar que la Cámara de Diputados había aprobado un decreto parcial que no abarcaba en su complejidad a la ley del 8 de mayo sobre facultades extraordinarias en materia de hacienda.⁵⁶ Ante el rechazo del Senado, el 18 de diciembre de 1919, en una votación muy dividida de 79 contra 62, la Cámara de Diputados aprobó suspender toda discusión de los presupuestos de egresos para 1920.⁵⁷ Más que por argumentos, la suspensión fue acordada por conveniencias, la votación fue cerrada, pero en el pro coincidieron tanto prominentes diputados carrancistas como obregonistas: a ambos beneficiaba que se mantuviera vigente el decreto del 8 de mayo de 1917 para que el próximo presidente pudiera gozar de facultades extraordinarias en materia de Hacienda.

Estas facultades, no obstante haber sido otorgadas de manera transitoria y de que el Congreso fue avanzando en la formulación de la legislación tanto de ingresos como de egresos, prevalecieron de presidente a presidente hasta mediados de los años treinta. Fue hasta que estuvo asegurado el control del Ejecutivo sobre el Congreso cuando, en 1937, el general Cárdenas promovió la reforma constitucional para impedir que se dieran delegaciones legislativas de este tipo sin pasar por la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 constitucional.

Los conflictos en torno a ingresos y egresos que hemos revisado reflejan una complejidad mayor. Fue la correlación de fuerzas la que permitió otorgar y mantener facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de hacienda que carecieron siempre de fundamento constitucional, y fue la debilidad política y Constitucional de la Suprema Corte la que permitió que el Congreso delegara inconstitucionalmente facultades y que, de igual manera, el Ejecutivo utilizó sin más responsabilidad que la de la "historia". El caso del transitorio incluido en la Ley de Ingresos de 1920 para prolongar su vigencia por más de un año fue similar. Las principales coaliciones coincidieron en aprobar una ley inconstitucional, con la tranqui-

⁵⁶ *D.D.*, 18 de diciembre de 1919.

⁵⁷ *D.D.*, 18 de diciembre de 1919.

lidad que les daba saber que no estaban sujetos a un control efectivo de constitucionalidad. En ambos casos, lo que se puso de manifiesto fue que, en el marco constitucional adoptado en 1917, si el Ejecutivo y la mayoría del Congreso están de acuerdo, pueden optar sin tropiezos por caminos no constitucionales para enfrentar los problemas.

PRINCIPALES ASUNTOS QUE NO SE RESOLVIERON

Paralelamente a las votaciones que he analizado, a lo largo del periodo de esta legislatura, estuvieron también presentes diversas iniciativas sobre los temas sustanciales de la Revolución recién concluida. Fueron temas en los que no fue posible que se formara una coalición legislativa suficiente para impulsarlos o rechazarlos; se trató de iniciativas referentes a la cuestión agraria, el trabajo, la educación, el petróleo o modificaciones orgánicas a la nueva constitución que muestran las diferencias que caracterizaban a los vencedores de la Revolución.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue posible la negación entre las propuestas de Carranza, en el sentido de fortalecer al Ejecutivo, y las propuestas de los "jacobinos" en materia agraria, laboral, religiosa y educativa, en virtud tanto de la conveniencia que para ambos bandos tenía la aprobación de una nueva Constitución, como porque había el acuerdo de que el candidato presidencial para la elección de 1917 iba a ser Carranza y, por tanto, en términos inmediatos, no estaba en disputa la presidencia de la República. Lo que nos muestra la XXVIII Legislatura es que se trató de un acuerdo coyuntural y las diferencias entre las facciones quedaron a tal grado intactas que, al iniciarse la política institucional, ambas intentaron reformas favorables a sus respectivas concepciones y no fue posible, ni para Carranza ni para los diputados radicales, impulsar proyecto alguno que tocara estos temas.

Entre las iniciativas de los diputados que se quedaron estancadas fueron importantes las siguientes: dos en materia agraria, una sobre aprovechamiento de tierras ociosas y otra

sobre la deuda agraria de los estados —que habían sido aprobadas por la XXVII Legislatura, pero que el Ejecutivo devolvió con observaciones y, aunque en ambos casos se dictaminaron las observaciones por las comisiones respectivas, nunca llegaron a la discusión del pleno—;⁵⁸ la iniciativa de ley de trabajo —que fue aprobada en lo general y su aprobación en lo particular, abarcó buena parte de las sesiones de los periodos extraordinario y ordinario de 1919, pero que nunca se completó la discusión de todos los artículos objetados—;⁵⁹ y dos iniciativas de reformas orgánicas a la nueva Constitución sumamente significativas, una en el sentido de regresar al sistema de dos periodos anuales de sesiones ordinarias del Congreso⁶⁰ y otra presentada por los diputados de la XXVII Legislatura para cambiar el sistema presidencial y establecer “el régimen parlamentario” —que fue dictaminada negativamente por la Comisión de Puntos Constitucionales de la XXVIII Legislatura, pero a pesar de que de manera recurrente se insistía en la discusión del tema de las responsabilidades políticas de los secretarios de despacho, nunca hubo acuerdo para presentarla a la aprobación del pleno.⁶¹

Por su parte, el presidente Carranza, seguramente confiado en los resultados favorables que había obtenido en las elecciones federales de julio de 1918, envió al Congreso una iniciativa para reformar el artículo 3º de la Constitución, en el sentido de restablecer el sistema de libertad de enseñanza,⁶² y otra sobre el petróleo que buscaba dar certi-

⁵⁸ Sobre el financiamiento de la propiedad agraria, véase *D.D.*, 27 de septiembre de 1918 y 2 de diciembre de 1919; sobre el aprovechamiento de las tierras ociosas, *D.D.*, 28 de octubre de 1918 y 6 de septiembre de 1919.

⁵⁹ La discusión inicia el 2 de mayo de 1919 y se prolonga hasta diciembre de ese año.

⁶⁰ *D.D.*, 27 de noviembre de 1918; el dictamen se registra el 5 de diciembre de 1919.

⁶¹ “Iniciativa para implantar un Sistema Parlamentario en México. Proyecto de Ley sobre Reformas a la Constitución”, 30 de diciembre de 1917, en *Enciclopedia*, 1997, y *D.D.*, 3 de septiembre de 1919 y 3 de octubre de 1919.

⁶² La iniciativa del ejecutivo se puede consultar en *D.D.*, 20 de noviembre de 1918.

dumbre a las empresas extranjeras frente a las innovaciones del artículo 27 constitucional.⁶³ Ambas fueron dictaminadas, pero nunca llegaron a presentarse a la discusión del pleno. En materia de reformas orgánicas a la nueva Constitución, en el periodo extraordinario de sesiones de 1919, el presidente envió al Senado un ambicioso proyecto de reformas que proponía la reducción del tamaño de la Cámara de Diputados, la calificación de las elecciones de diputados por la legislatura de cada estado en vez de por la Cámara de Diputados, la supresión de las facultades de la Corte para investigar violaciones al voto público y la eliminación del requisito constitucional de cinco años de residencia en el estado para ser gobernador.⁶⁴

Del análisis que he hecho de las votaciones se deduce que, en temas como éstos, las posiciones eran opuestas y ninguna de las dos facciones principales tuvo la posibilidad de formar, en torno a sus propuestas, una coalición mayoritaria para impulsarlas. Los vencedores de la Revolución permanecían divididos y, aun entre ellos, la nueva Constitución no gozaba de plena aceptación. En los temas económico-sociales, ni los “nacionalistas” podían revertir los avances que los “jacobinos” habían logrado en el Congreso constituyente, ni los “revolucionarios” podían concretar la reglamentación de la reforma agraria o la cuestión laboral. En la parte orgánica, mientras Carranza pugnaba por consolidar la reducción del peso político del Legislativo, la contraparte proponía no sólo recuperar parte de lo perdido, sino pasar a un régimen en el que los secretarios de despacho fueran responsables ante el Congreso.

⁶³ Véase “Iniciativa de Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional en el ramo de Petróleo”, enviada por el Ejecutivo de la Unión, *D.D.*, 23 de noviembre de 1918. Las discusiones se extienden hasta agosto de 1919.

⁶⁴ Véase *Diario* sesión del 29 de mayo de 1919; así como “Don Venustiano Carranza, al abrir las sesiones extraordinarias el Congreso, el 1º de mayo de 1919” y “Don Venustiano Carranza, al abrir las sesiones ordinarias en el Congreso, el 1º de septiembre de 1919”, en *Los presidentes*, 1966, t. III: “Informes y respuestas desde el 1º de abril de 1912 hasta el 1º de septiembre de 1934”, pp. 296-309 y 382.

Estas situaciones de estancamiento no pueden ser consideradas llanamente como muestra de la poca "productividad" de esta legislatura; más bien reflejan que, en una situación de equilibrio de fuerzas, el sistema presidencial de división de poderes tuvo su funcionamiento normal: ante la falta de acuerdo, prevaleció el *statu quo*. Ni Carranza tuvo fuerza suficiente para ser tan conservador como se cree, ni los "revolucionarios" fueron tantos ni tan radicales como ellos mismos decían, con vehemencia, en los debates.

Para concluir este análisis, la pregunta que nos queda por plantear es ¿por qué, si la división era clara, la élite gobernante de ese momento no logró formar partidos políticos dado que, como ya señalamos, los partidos son antes que nada la solución que los políticos se dan, particularmente los grupos parlamentarios, para alcanzar sus objetivos y resolver sus diferencias? Desde esta perspectiva, las iniciativas que sí se votaron nos muestran únicamente la inestabilidad de los bloques y la ausencia de disciplina partidaria en la Cámara. Pero, al mismo tiempo, los proyectos que no se votaron nos muestran las diferencias entre dos concepciones distintas sobre la organización del Estado posrevolucionario. Una que ponía por delante las demandas sociales y la recuperación de la fuerza del Congreso, y otra que buscaba la estabilidad política y la reconstrucción económica. Una que expresaba su oposición en la Cámara y otra que también tenía fuerza legislativa y que apoyaba al Ejecutivo en ese momento. Si las tendencias estaban así definidas, entonces, ¿por qué no se formaron, en consecuencia, partidos políticos? ¿Por qué para los políticos mexicanos de entonces fue preferible pretender la unanimidad y buscar la unidad a toda costa de los "constitucionalistas", aunque éstos estaban claramente divididos entre "nacionalistas" y "revolucionarios"?

Parte de la respuesta está en las consideraciones sobre los partidos que, en 1919, hicieron Carranza y Obregón en sus respectivos manifiestos a la nación que ya hemos comentado.⁶⁵ Ambos hicieron caso omiso de las siglas de los

⁶⁵ Puede consultarse también GUZMÁN, 1958, pp. 206-231.

partidos formalmente existentes, consideraron que había un solo partido en el poder, el de los "constitucionalistas" para uno y el "liberal" para el otro, y ambos convocaron a la unidad del grupo en el poder invocando unirse contra un enemigo externo que podría desplazarlos. Carranza habla de quienes con apoyo extranjero aún reivindicaban la legitimidad de la Constitución de 1857 y Obregón alude a los conservadores históricos que podrían reorganizarse bajo el manto de grupos oficialistas. Mientras para Carranza la división entre las dos tendencias de la Revolución debería darse en forma natural en el proceso de la sucesión presidencial, para Obregón esta división representaba el mayor riesgo para la Revolución. No obstante este último matiz, en ambos prevalecían el miedo a los partidos y el anhelo de un partido único, propios del autoritarismo en cualquier latitud.

Desde la óptica que he presentado en este artículo, el caudillismo y la falta de partidos, más que ser causa de la "debilidad de las instituciones", aparecen, más bien, como la consecuencia de la acción racional de los políticos en el marco de las instituciones político-constitucionales establecidas. La explicación al hecho de que no se formaron partidos también está en las instituciones políticas establecidas y en la incertidumbre que ellas generaban en las carreras de los políticos. Los factores institucionales que contribuyeron a obstaculizar la formación de partidos políticos fueron fundamentalmente dos: la no reelección absoluta del Ejecutivo, que no daba garantías de continuidad política a los legisladores partidarios del presidente; y el sistema electoral establecido, en el que el gobierno podía controlar y manipular los procesos electorales, había impunidad para los posibles fraudes y, sobre todo, prevalecía el absolutismo del Colegio Electoral. Estos factores favorecían la exclusión de los adversarios y hacían prácticamente nulo cualquier incentivo para la organización política de una oposición.

SIGLAS Y REFERENCIAS

D.D. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, en disco compacto (Diario, 1994). México: LV Legislatura, Comité de Biblioteca.

ALDRICH, John H.

1995 *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Así fue la Revolución Mexicana

1985 *Así fue la Revolución Mexicana*. México: Senado de la República-Secretaría de Educación Pública. Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana.

BURKE, Edmund

1996 *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

CAMP, Roderic Ai

1991 *Mexican Political Biographies, 1884-1935*. Texas: University of Texas Press.

Campaña

1923 *Campaña Política del C. Álvaro Obregón*. México: s.e., 2 tomos.

Congreso Constituyente

1985 *Congreso Constituyente, 1916-1917: Diario de los Debates*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana. 5 tomos. Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana.

CUMBERLAND, Charles C.

1975 *La Revolución Mexicana: los años constitucionalistas*. Primera edición. México: Fondo de Cultura Económica.

Diario

1919 *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 29 de mayo de 1919.

Diccionario Porrúa

- 1995 *Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México*. México: Porrúa, 4 vols.

DUVERGER, Maurice

- 1987 *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Enciclopedia Parlamentaria

- 1997 *Enciclopedia Parlamentaria de México: historia y desarrollo del Poder Legislativo*. México: LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Legislativas.

FUENTES DÍAZ, Vicente

- 1996 *Los Partidos Políticos en México*. México: Porrúa.

GARCÍA OROZCO, Antonio

- 1973 *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1973*. México: Adeo Editores.

GARRIDO, Luis Javier

- 1982 *El Partido de la Revolución Institucionalizada: medio siglo de poder político en México: la formación del nuevo Estado, 1928-1945*. México: Siglo Veintiuno Editores.

GUERRA, François-Xavier

- 1990 "Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana, 1912", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, núm. 2, abril-junio, pp. 241-276.

GUZMÁN, Martín Luis

- 1958 "Orígenes del partido de la Revolución", en *La querrela de México*. México: Compañía General de Ediciones, pp. 206-231.

HALL, B. Linda

- 1985 *Álvaro Obregón. Poder y revolución en México, 1911-1920*. México: Fondo de Cultura Económica.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia

- 1984 "Militares y negocios en la Revolución Mexicana", en *Historia Mexicana*, xxxiv:2(134) (oct.-dic.), pp. 181-212.

JOSÉ VALENZUELA, Georgette

- 1992 *Legislación electoral mexicana, 1812-1921; cambios y continuidades*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

KATZ, Friedrich

1982 *La guerra secreta en México*. México: Era.

1998 *Pancho Villa*. México: Era.

Lajous, Alejandra

1981 *Los orígenes del partido único en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Leyes orgánicas

1905 *Leyes orgánicas y reglamentarias*. México: Imprenta del Gobierno Federal.

Los presidentes

1966 *Los presidentes de México ante la Nación, 1821-1966*. México: Cámara de Diputados-XLVI Legislatura.

MARVÁN, Ignacio

1997 "Ejecutivo fuerte y división de poderes: El primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana", en *Documento de Trabajo*. México: Centro de Investigación y Docencia Educativa.

MATUTE, Álvaro

1980 *Historia de la Revolución Mexicana*. Vol. 8 *Historia de la Revolución Mexicana, 1917-1924. La carrera del caudillo*. México: El Colegio de México.

1995 *Historia de la Revolución Mexicana*. Vol. 7 *Historia de la Revolución Mexicana, 1917-1924. Las dificultades del nuevo estado*. México: El Colegio de México.

MEDINA, Luis

1978 *Evolución Electoral en el México Contemporáneo*. México: Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.

MEYER, Lorenzo

1972 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*. México: El Colegio de México.

MOLINAR HORCASITAS, Juan

1991 *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.

QUIRÓS, Carlos

1923 "Lo que hicieron los diputados de la última legislatura. Lo que dejaron por hacer", en *Campaña Política del C. Álvaro Obregón*, tomo 2. México: s.e., pp. 129-135.

SCHATTSCHEIDER, E. E.

1964 *Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos.

WOMACK, John

1997 *Zapata y la Revolución Mexicana*. México: Siglo Veintiuno Editores.

YÁÑEZ López, Jorge y María del Carmen NAVA

1998 "Legislar en la posrevolución: 1917-1946". Tesis de licenciatura en ciencias sociales. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

ZEBADÚA, Emilio

1994 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*. México: Fondo de Cultura Económica.

Anexo 1

DIPUTADOS REELECTOS PARA LA XXVIII LEGISLATURA
SEGÚN SU FILIACIÓN EN LA XXVII LEGISLATURA

*Leales defensores
del gobierno*

Aguirre Berlanga, Manuel
 Araujo, Emilio
 Avilés, Uriel
 Barragán, Martín
 Blancarte, Ramón
 Breceda, Alfonso
 Cárdenas, Emilio
 Cravioto, Alfonso
 Díaz González, Ismael
 Escudero, Salvador
 Esparza, Cuauhtémoc
 Gámez, Gustavo
 García, Adolfo
 García de Alba, José
 García, Pablo
 Gutiérrez, Antonio
 Gutiérrez Orantes, Raúl
 Hernández, Jerónimo
 Mariel, Samuel
 Martín del Campo, Francisco
 Montes, Federico
 Ordorica, Guillermo
 Ortiz, Andrés
 Rebolledo, Efrén
 Rocha, José Federico
 Rojas, Rafael
 Rosas, Miguel
 Silva Herrera, José
 Silva, Jesús
 Solórzano, José

Obstruccionistas

Alejandre, Pascual
 Álvarez del Castillo, Juan M.
 Bandera y Mata, Gabino
 Basáñez, Rubén
 Céspedes, Eliseo
 Gaitán, José
 García Vigil, Manuel
 González Galindo, Modesto
 González, Jesús
 Lanz Galera, Jesús
 Malpica, Gabriel
 Manjarrez, Froilán
 Mercado, Francisco
 Meza, Enrique
 Morales Hesse, José
 Padrés, Gustavo
 Ríos Landeros, Ezequiel
 Sánchez, José
 Saucedo, Salvador
 Siurob, José
 Soto, Rosendo
 Suárez, Enrique
 Torre, Rómulo de la
 Vadillo, Basilio
 Zavala, Dionisio
 Zavala, Leobino

NOTA: clasificación publicada en el cuadro estadístico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, XXVII Legislatura, presentado en el *Diario de los Debates* el 10 de junio de 1918.

Anexo 2

VOTACIONES RELACIONADAS CON EL GOBIERNO DE LA CÁMARA

Fecha	Órgano	Presidente			Vicepresidente				
		Ganador	Núm. de votos	Segundo Lugar	Núm. de votos	Ganador	Núm. de votos		
30/08/18	Mesa Directiva	Federico Montes	120	José Morales Hesse	8	Andrés Ortiz	120	Basilio Vadillo	8
30/09/18	Mesa Directiva	Álvarez del Castillo	101	Ramón Blancarte	43	Eliseo L. Céspedes	101	R. de la Fuente	38
31/10/18	Mesa Directiva	Eliseo L. Céspedes	109	G. de Velasco	47	E. Araujo	101	Carlos García	46
30/11/18	Mesa Directiva	Ramón Blancarte	119	Alfredo Rodríguez	65	R. de la Fuente	113	Carlos L. Angeles	67
30/12/18	Permanente	Bloque ganador	119	Bloque perdedor	93				
25/04/19	Mesa Directiva	Gildardo Gómez	96	Antonio Quiroga	33	Gildardo Parra	90	Salvador Escudero	40
31/05/19	Mesa Directiva	Francisco Morales	107	Carlos Angeles	79	Francisco Castellanos	109	Gutiérrez de Velasco	77
30/06/19	Mesa Directiva	Isaac Olivé	101	Alfonso Toro	59	Valadez Ramírez	99	Anado Trejo	61
31/07/19	Mesa Directiva	José Castillo Torre	107	Soto Peimbert	91	H. S. Rodríguez	147	José Gaitán	99
31/08/19	Mesa Directiva	Arturo Méndez	98	Francisco Serrano	90	Diego Vilchis	103	Antonio Guerrero	88
30/09/19	Mesa Directiva	Rosendo Soto	106	Ferrel	75	Mariano Leal	103	Carlos Angeles	90
31/10/19	Mesa Directiva	Agustín Franco	94	Diego Vilchis	77	Gregorio Morales	96	Rafael Cardenas	73
30/11/19	Mesa Directiva	Francisco Serrano	93	José Gaitán	84	Eliseo L. Céspedes	88	R. de la Torre	1
30/12/19	Permanente	Bloque ganador	135	Bloque perdedor	95				

Nota: cuadro elaborado a partir de las votaciones de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente de la XXVIII Legislatura, así como con la lista de firmantes de los manifiestos de la mayoría y de la minoría en relación con la supresión de facultades extraordinarias y la lista de votantes del pro y del contra en esa votación, publicadas en el *Diario de los Debates* el 21 de octubre de 1919. En negritas los miembros de la mayoría en 1919 o que votaron contra las facultades extraordinarias en 1919. En fondo gris, los miembros de la minoría o que votaron en favor de las facultades extraordinarias en 1919. El resto no figuran ni en los manifiestos ni en dicha votación nominal.