

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SU INTERLUDIO PARLAMENTARIO

David Pantoja Morán

Universidad Nacional Autónoma de México

Para Rafael Segovia

Hace ya más de 50 años apareció un interesante artículo de un estudioso estadounidense que, al ocuparse de un breve periodo de la historia política nacional ocurrido bajo la vigencia de la Constitución de 1857, calificaba de parlamentaria a esta experiencia. A pesar de la importancia del hallazgo para la historia de las instituciones políticas y del derecho constitucional, no tuvo mayor seguimiento ni réplica en el medio académico mexicano.¹ Pocos años después, apareció en un libro, también de un profesor estadounidense, una breve referencia a la misma fase histórico-constitucional, sin que tampoco hubiera reacción mayor entre los estudiosos mexicanos.² La honrosa excepción de

Fecha de recepción: 25 de junio de 2007

Fecha de aceptación: 21 de agosto de 2007

¹ KNAPP, JR., "Parliamentary Government".

² STOKES, *Latin American Politics*, pp. 429-430.

un especialista mexicano que se hubiera ocupado de estas remisiones a nuestra historia política le cupo al constitucionalista don Antonio Martínez Báez.³

El lector alerta se preguntará qué interés podría tener hoy que se exhume una “fase olvidada” de nuestro pasado, como la califica Frank A. Knapp Jr., o que se trate de extraer algún dato relevante de ese periodo “ignorado”, como lo concibe Martínez Báez. ¿A qué se refiere esa serie de acontecimientos que suscitó la atención de los ajenos y tan poco interés de los nacionales? ¿Se vivió verdaderamente una experiencia parlamentaria? ¿La constitución la permitía? ¿Qué teoría constitucional subyacía al diseño de sus instituciones? El propósito del presente trabajo es tratar de dar respuesta a esos interrogantes, haciendo la revisión política, histórica y jurídica.⁴

EL DISEÑO DE LAS INSTITUCIONES EN LA CONSTITUCIÓN
DE 1857 Y SU TEORÍA SUBYACENTE

*El origen de las ambigüedades en los planes
de Ayutla y de Acapulco*

Considero que el origen de los equívocos y las interpretaciones encontradas sobre la constitución empieza en el Plan de Ayutla mismo, del 1º de marzo de 1854, en sus reformas del

³ MARTÍNEZ BÁEZ, “El presidencialismo mexicano”, pp. 73-74. También MARTÍNEZ BÁEZ, “El Ejecutivo y su gabinete”, p. 449.

⁴ Con objeto de hacer menos farragoso este trabajo, he procurado eludir las citas literales y emplear una redacción más ligera, para no entrecornillar, pero apegándome lo más posible al texto original.

Plan de Acapulco y en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, al introducir elementos que perturbarían las tareas del Congreso Constituyente y a la postre darían lugar a las ambigüedades que son materia de estas líneas.⁵ Dada la importancia de estos tres documentos, merecen un examen detallado.

En primer término, nos indica el constitucionalista don Felipe Tena Ramírez, parece infundada la versión de que el Plan de Ayutla hubiera sido elaborado por Melchor Ocampo, Benito Juárez, Ponciano Arriaga y José María Mata, fundamentalmente porque la ideología de los puros no aparece en ninguna parte de ese plan, ni en sus reformas de Acapulco.⁶ Una parte considerable del documento estaría destinada a justificar la rebelión contra Santa Anna; el llamamiento de Ayutla, dice Tena, no sólo estaba dirigido a arrojar del poder al tirano, sino que constituía un desafío al partido conservador. El plan puntualizaba que las instituciones republicanas eran las únicas que convenían a la nación, debiendo ésta constituirse de manera estable, sin depender de la voluntad caprichosa de un solo hombre. Se declaraba el cese en sus funciones de Santa Anna y demás funcionarios que hubieren desmerecido la confianza. Adoptado el plan, el jefe de las fuerzas convocaría a un representante por cada estado y territorio para elegir presidente interino de la República: al no referirse a los departamentos, sino a los estados, intuye Tena que el plan se inclinaba tácitamente en favor de la forma de Estado federal. Investido de amplias facultades para

⁵ Para su consulta véase TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales*, pp. 492-525.

⁶ TENA RAMÍREZ, "Comonfort", p. 299.

asegurar la independencia y la administración, el presidente interino convocaría a un congreso extraordinario encargado exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república, representativa, popular, y de revisar los actos del Ejecutivo provisional, con lo que se imponían formas de organización al Congreso.⁷

De las modificaciones que hiciera Ignacio Comonfort en Acapulco, Tena destaca, entre otras, que se hubiera eliminado la alusión a “instituciones republicanas” y se hubiera cambiado por la de “instituciones liberales” como las únicas convenientes para el país, y que se hubiera sustituido el término estados por el de departamentos. Según Tena Ramírez, por una parte, no se trataba de abrir las puertas a un régimen no republicano, sino que detrás estaba el programa reformista de los liberales. Por la otra, afirma que no sólo por prudencia, sino por no querer imponer nada al Congreso, Comonfort habría eliminado la insinuación al federalismo.⁸ Aquí, con malicia, podríamos preguntarnos si no había una insinuación al centralismo.

En el análisis del Plan de Ayutla, a diferencia de las reformas de Acapulco, Edmundo O'Gorman hace las siguientes precisiones.

En el segundo documento se hacía explícito el repudio a la forma monárquica de gobierno, respondiendo a exigencias de partido, conculcando la voluntad nacional y dando evidencias del temor fundado a que se pudiera instaurar por la vía legal una monarquía.⁹ Se disipaban dudas en relación

⁷ TENA RAMÍREZ, “Comonfort”, pp. 299-301.

⁸ TENA RAMÍREZ, “Comonfort”, pp. 302-304.

⁹ O'GORMAN, “Precedentes”, pp. 173-174.

con la amplitud de las competencias otorgadas al Ejecutivo sin más restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales — aunque sin señalar cuáles — se le investía de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación y para promover cuanto condujera a su prosperidad, engrandecimiento y progreso. Se pensaba en la necesidad de un hombre fuerte, que mantuviera el orden público y conservara la paz, obrando sin las dilaciones y trámites de las barreras legales. Así se evidenciaría en el Estatuto Orgánico. La importancia decisiva del pensamiento de Comonfort, concluye O'Gorman, consiste en que la idea de erigir a un hombre fuerte, que considerara los mecanismos legales como estorbos en la tarea de gobernar, contenía el germen de una doctrina peligrosa y en teoría profundamente antiliberal, directamente opuesta al espíritu de la rebelión de Ayutla.

En Ayutla, entonces, se dio un levantamiento armado contra un hombre que gobernaba despóticamente y que meditaba en la posibilidad del establecimiento de una monarquía. Pero esa revolución, vagamente adscrita a un programa liberal, abrió, a su vez, la posibilidad de crear un poder dictatorial y omnímodo dentro de la estructura jurídica de la nación, con lo que se prepararía el camino de las facultades extraordinarias. O'Gorman se pregunta por la explicación histórica profunda que se pueda encontrar en dicha paradoja y responde que, pese a todos los vicios y debilidades que se le conocían a Santa Anna, se le ofrecía el poder y él lo tomaba. Entonces, la rebelión de Ayutla fue contra Santa Anna, pero más profundamente contra la razón histórica que había hecho posible el fenómeno del santa-annismo.

Junto a esa razón histórica había otra que le era contraria, dice O'Gorman, que había animado a la acción política de los hombres de ideas liberales y que, a su vez, hizo posible, frente a la solución personalista, la exigencia de las instituciones democráticas. En Ayutla, concluye, se conjugan esas dos posibilidades, esas dos razones históricas, al abrirle la puerta a la solución de un dictador reformista.¹⁰

O'Gorman enlaza al análisis y reflexión sobre los textos de Ayutla y Acapulco una revisión del Estatuto Orgánico Provisional y del documento de la autoría de José María Lafragua que le sirve de exposición de motivos. Piensa O'Gorman que Comonfort quería hacer con el Estatuto lo que Lucas Alamán había pretendido, es decir, crear un poder firme y enérgico que mantuviera la paz, con el fin de introducir la fórmula deseada.¹¹

El documento de Lafragua explica mejor que los textos de Ayutla y Acapulco, el inicio del proceso sintetizador por el lado liberal. Lo esencial, interpreta O'Gorman, no era el hombre fuerte, no era el príncipe demócrata de los conservadores, sino el principio democrático mismo. Los propósitos no eran personalistas, sino que la meta era la reforma social y el progreso. Pero, para ello, era menester la unidad del Poder Ejecutivo, la creación de un centro de donde emanaran todas las medidas convenientes para desarrollar las ideas de la Revolución. El supremo magistrado tenía que mantener la suma de poder de que había sido investido. Según O'Gorman, se trataba de una dictadura necesaria que no sólo garantizara la paz, sino que fuera elemento de la refor-

¹⁰ O'GORMAN, "Precedentes", pp. 175-178.

¹¹ O'GORMAN, "Precedentes", p. 202.

ma social. Sus únicos límites eran las garantías individuales, por eso era una dictadura, no despotismo ni tiranía.¹²

El 17 de febrero de 1856 se instalaría el Congreso Constituyente, previsto en el Plan de Ayutla. Dominado por los puros, el Congreso no entendía ni apoyaba la política moderada de Comonfort. Al decir de O'Gorman, el temor al despotismo personalista y la fe en los dogmas teóricos de la doctrina de la Ilustración sobre la libertad y la igualdad sirvieron de base para la elaboración de la nueva constitución. Asimismo, el Congreso se confrontaría en una pugna con el presidente sustituto, depositario del poder discrecional conferido por la Revolución. El 5 de febrero de 1857, finalmente, se promulgó una constitución que O'Gorman califica de utópica y que convirtió al Ejecutivo en una especie de engranaje del Legislativo, por las excesivas limitaciones impuestas. Surgió así, concluye O'Gorman, en el momento más inoportuno, la vieja solución de la desconfianza excesiva en el hombre y de la confianza extrema en los sistemas: la organización general que se le daría al poder público en la constitución iría a contracorriente del espíritu de la Revolución.¹³

Las evidencias provenientes de los actores

Actor principalísimo, en su calidad de presidente interino de la República, durante la etapa de discusión y aprobación de la Constitución y, después, como presidente constitucional, desconociéndola, Comonfort expresó que, al no haber influido voluntariamente en las elecciones para

¹² O'GORMAN, "Precedentes", p. 202.

¹³ O'GORMAN, "Precedentes", pp. 201-203.

el Congreso Constituyente, predominaron los elementos radicales, enemigos de la conciliación. Así, al emitirse la constitución, quedó claro que no era lo que se necesitaba y deseaba y que suscitaría problemas, lejos de resolverlos: el poder quedaba desarmado, su observancia era imposible y el gobierno que se ligara con ella estaría perdido. Sólo porque el Plan de Ayutla así lo ordenaba, la promulgó con la esperanza de que se reformaría.¹⁴

Hay evidencias de la intención de los diputados constituyentes de establecer un sistema de gobierno parlamentario o de que, al menos, contuviera ciertos elementos del gobierno de gabinete, como lo llama Knapp, que pueden ser rastreados en una lectura detenida de la obra de Francisco Zarco sobre la historia del Congreso Constituyente. De igual forma, hay ahí testimonios de la idea que se hacían los constituyentes de la jerarquía que los poderes guardaban entre sí. Empecemos por este último tema.

Algunos ejemplos de que en la cabeza de algunos de los más conspicuos diputados bullía la certeza de la supremacía del Legislativo los brindan, por una parte, Arriaga en la sesión de 9 de octubre de 1856, cuando al discutirse las competencias del Congreso en materia de organización del ejército, consideró que, por su gravedad, era indispensable que estuvieran bajo la inspección exclusiva del Congreso, “pues su resolución corresponde al soberano”.¹⁵ Por la otra, en la sesión del 10 de septiembre de 1856, el diputado Francisco de P. Cendejas intervino para objetar la idea de un Senado, planteando que si se creía conveniente el Senado porque ser-

¹⁴ COMONFORT, “Política”, pp. 382-383.

¹⁵ ZARCO, *Historia del Congreso*, p. 933.

viría de freno a los diputados al moderar su impaciencia, se preguntaba qué significaría [...] “una asamblea soberana con freno [...]”¹⁶

Por otra parte, en la sesión del 3 de junio de 1856, cuando se discutía un dictamen acerca de un decreto que reorganizaba el Consejo de Gobierno, Zarco dijo no temer que la reprobación del decreto acarrearía cambios en el ministerio, pues éste contaba con la confianza de la asamblea, pero que si para restablecer la confianza y armonía entre el Congreso y el Ejecutivo era necesaria la dimisión del ministro Lafragua, causante del conflicto, pues que se hiciera efectiva. Agregó que, conforme al Plan de Ayutla, el Congreso tenía pleno derecho a revisar todos los actos del gobierno, pero que de ahí no podía inferirse que le fuera imposible gobernar, sino que le era menester gobernar con el espíritu de la asamblea, puesto que el gobierno deseado por el Plan de Ayutla debía entrar en el orden parlamentario.¹⁷

En la sesión correspondiente al 4 de septiembre de 1856, a propósito de una votación del día anterior, Zarco plasma una reflexión sobre el significado político del resultado: el gabinete, aunque lo negara, había triunfado por mayoría de tres votos y, de éstos, dos eran de los señores ministros, lo cual, concluía, equivalía a una derrota donde quiera que se comprendiera el sistema representativo y donde quiera que los gabinetes quisieran ser parlamentarios.¹⁸ Deben subrayarse de este episodio, no sólo los términos de la reflexión que no dejan dudas sobre la simpatía de Zarco hacia el sistema parlamentario de gobierno, sino la práctica parlamentaria-

¹⁶ ZARCO, *Historia del Congreso*, p. 841.

¹⁷ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 255-258.

¹⁸ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 819-820.

ria observada a todo lo largo de la duración del Congreso, de permitir que los miembros del gabinete participaran no sólo en la discusión del proyecto o proyectos de constitución, sino de que aun votaran, contrariando la separación material rígida de los poderes.

En la sesión del 22 de noviembre de 1856, el diputado Francisco Villalobos reclamó a la Comisión de Constitución que se hubiera suprimido la facultad de veto del Ejecutivo y se le hubiera sustituido por una mera opinión para informar al Congreso, lamentó que no hubiera remedio para el despotismo legislativo y las leyes inconstitucionales. El diputado León Guzmán contestó que el informe del Ejecutivo era indispensable, pero que conceder el veto al gobierno era alterar la perfecta división de poderes y le dio una parte decisiva en la formación de las leyes. Concluía afirmando que la intervención del Ejecutivo no debía ser más que informativa, pues dársela activa sería en última instancia, darle la facultad de legislar. El diputado Zarco, por su parte, afirmó que el requisito de consultar al Ejecutivo, además de innecesario, era indigno de la asamblea que representaba a la nación, coincidiendo con Guzmán en que el veto le parecía contrario a la buena división de poderes.¹⁹ En los anteriores argumentos para suprimir el veto presidencial hay indicios de la idea de una separación funcional rígida de los poderes, es decir, de negarle al Ejecutivo su asociación con el Congreso en la tarea legislativa. Como se sabe, la consecuencia natural de esa separación funcional rígida entre los poderes es la supremacía del Legislativo.²⁰

¹⁹ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 1042-1043.

²⁰ Para la demostración de por qué la separación funcional rígida de po-

En la sesión correspondiente al 10 de septiembre de 1856, al discutirse la instauración del sistema monocameral, el diputado Joaquín García Granados consideró funesto al Senado, por acarrear la dificultad de que cuando hubiere discordia entre las dos cámaras se haría imposible formar un gabinete parlamentario, porque si éste saliera del Senado tendría en contra a la Cámara de Diputados y viceversa, lo que haría imposible la formación de un gobierno representativo. En la misma sesión, Zarco replicó, al decir que bastaba formar el gabinete y sacarlo de la mayoría de una cámara y de la minoría de otra y cuando la discordancia fuera extrema, se hacían indispensables las transacciones entre los partidos, surgiendo así los ministerios de coalición, tan famosos en Inglaterra.²¹

Después de salvar mil dificultades y obstáculos, en la sesión del 16 de junio el presidente de la comisión redactora, Arriaga, dio lectura al dictamen que presentaba el proyecto de constitución. De él se desprenden también indicios de la voluntad de los constituyentes de instaurar, si no abiertamente un sistema parlamentario, por lo menos sí de incorporar algunos elementos del sistema de gobierno fincado en la confianza parlamentaria.

En efecto, en el dictamen de referencia se presenta como una novedad el juicio político y se hacen entre otras consideraciones las siguientes, que atañen al tema que nos convoca: la institución propuesta conocería cualquier clase de delito, con tal de que fuera cometido por un funcionario en el ejer-

deres conduce a la supremacía del Legislativo, véase TROPER, "Actualité", pp. 226-228. También TROPER, *Séparation des pouvoirs*.

²¹ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 836-837.

cicio de su encargo. Así concebido, se hacía notar como una ventaja que su sentencia debía limitarse a retirar del poder o de las funciones de su encargo al funcionario acusado, reducirlo a la condición de individuo particular y someterlo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que hubiera incurrido o bien para la indemnización de los perjuicios causados. La otra ventaja consistía en ser un juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sin que el funcionario hubiera cometido delitos palpables susceptibles de ser calificados y probados en un proceso, bastaba para ser sancionado que por ineptitud o por otras razones negativas hubiera perdido la confianza popular.²² Como es de advertirse, la figura propuesta era perfectamente asimilable a la responsabilidad política propia del sistema parlamentario de gobierno, pues no era necesaria la comisión de un delito para el retiro de la confianza.²³

En la sesión del 3 de diciembre de 1856, cuando se discutía el artículo que a la postre plasmaría la figura del juicio político y se recibían contrapropuestas, a propósito de una de ellas, el diputado Guzmán, miembro de la Comisión de Constitución, trazó una clara distinción entre la responsabilidad política, propia del sistema parlamentario, y la responsabilidad penal, característica del sistema presidencial. Es menester, dijo, distinguir la diferencia que hay entre la separación del cargo y un verdadero juicio. La comisión no consulta un juicio que corresponda a los tribunales, sino un

²² ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 326-327.

²³ Para la distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal, véase HAURIOU, *Droit*, pp. 213-215. También JENNINGS, *El régimen constitucional*, pp. 167-171 y GONZÁLEZ OROPEZA, "La responsabilidad política".

procedimiento político para separar de los puestos públicos a los funcionarios que hayan desmerecido la confianza del país. El también miembro de la Comisión, Ocampo, abundó en la diferencia, al señalar que el sistema contrapropuesto era enteramente distinto del que consultaba la Comisión: el primero pretendía que el Congreso dijera si había o no delito y que la Corte aplicara la pena, y el segundo deseaba que con la resolución del jurado se supiera si se podía o no proceder contra el acusado.²⁴ Como es de verse, tras la figura del juicio político propuesto se escondía en realidad la de la moción de censura característica del sistema parlamentario de gobierno. Pese a tan notables intervenciones, después de mucha discusión y objeciones, finalmente, se aprobó una concepción del denominado juicio político más consecuente con el sistema presidencial y con la responsabilidad penal.

Por lo demás, durante el transcurso del Congreso Constituyente podemos encontrar ejemplos de prácticas parlamentarias que pueden abonar a la evidencia de que los hombres de esa generación las veían como deseables y compatibles con sus ideas acerca de la forma de gobierno.

La primera nota que merece resaltarse consiste en que dos miembros importantes del gabinete de Comonfort eran al mismo tiempo diputados constituyentes —ambos por Puebla. Por cierto, se trata del ministro de Relaciones Exteriores y jefe del gabinete Luis de la Rosa y del ministro de Gobernación José María Lafragua. Hubo un tercer caso, el del diputado por Coahuila Juan Antonio de la Fuente quien, a la muerte de De la Rosa, le sustituyó en el ministerio.²⁵ No

²⁴ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 1082-1083.

²⁵ Consúltese la lista de diputados en ZARCO, *Historia del Congreso*, p. 23.

sólo no se juzgaba incompatible esta doble calidad, sino que comparecían a las discusiones en el seno del Congreso y la hacían valer, es decir, como lo exigen las reglas de la forma parlamentaria de gobierno y sin que se viera esta práctica como contraria a la lógica de un régimen de separación de poderes, como es el presidencial.²⁶ En las sesiones correspondientes a los días 8 y 30 de julio y 1º de agosto de 1856, en efecto, los ministros en cuestión no sólo intervinieron, sino que votaron y fueron objeto de interpelaciones, en su doble carácter de diputados y de representantes gubernamentales.²⁷

No puedo concluir este recuento de la actuación del Congreso Constituyente sin mencionar un hecho fundamental, que quizá aporte una explicación complementaria al origen de los equívocos respecto a la naturaleza del gobierno plasmado en el texto constitucional. Se trata de la forma en que fue aprobada su parte orgánica o, si se quiere, la coyuntura en que se vieron los diputados apremiados a votar la reglamentación de las relaciones entre los poderes.

Después de la revolución de Ayutla, la derrotada reacción llegó al Congreso Constituyente con el ánimo de bloquearlo: ya intuían el sentido de la reforma social que planeaban los puros. Urdieron toda clase de maniobras con ese propósito. Una que les rindió no pocos frutos fue la de

²⁶ No faltará la advertencia de que no se trataba en puridad de un régimen presidencial, lo cual es cierto, pero no lo es menos el que el Plan de Ayutla instituyera un presidente interino dotado de amplias facultades, encargado de convocar un congreso constituyente. Por lo demás, presidencial había sido la forma de gobierno de las constituciones precedentes, de 1824, 1836, 1843 y el Acta de Reformas de 1847.

²⁷ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 477, 579-585 y 625.

turnarse en las ausencias a las sesiones, con el fin de impedir que se conformara el quórum reglamentario, y lograr de esta forma que se suspendieran. Así actuaron sistemáticamente, hasta donde pudieron, y basta corroborarlo en la puntual crónica de Zarco.²⁸ Otra, intentada varias veces, fue la de argüir la urgencia para aprobar la Constitución y, al mismo tiempo, exaltar las bondades de la de 1824 — que, por cierto, tanto habían atacado — para convencer al Congreso de que la solución expedita era declararla vigente. Por supuesto que de lo que se trataba era de mantener los fueros y privilegios de la Iglesia católica y la intolerancia religiosa que esa constitución amparaba.²⁹

El presidente de la comisión encargada de redactar el proyecto de constitución, Arriaga, entendió la manobra y presentó a la consideración del Congreso un cuadro comparativo de numerosos artículos del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, con otros tantos del proyecto de constitución por aprobar, con el fin de demostrar claramente que se transcribían prácticamente iguales, con las evidentes excepciones de la supresión del Senado y de la facultad de veto presidencial, entre otras.³⁰

Importa sobremanera subrayar que una buena parte de los artículos se refería, sobre todo, al diseño de los poderes y a la relación entre ellos, lo que sumariamente implicaba plasmar en la Constitución por aprobar una rígida separa-

²⁸ Sólo a guisa de ejemplo, véanse las notas de las sesiones del 7, 12, 13, 14, 18, 24 y 26 marzo de 1856 en ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 55-69.

²⁹ Sesión correspondiente al 20 de febrero de 1856 en ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 35-39. También la sesión del 25 de agosto de 1856, en ZARCO, *Historia del Congreso*, p. 768.

³⁰ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 769-781.

ción, y atribuir a cada poder funciones que debían cumplir en exclusiva, supuesto que tal era la ingeniería constitucional consagrada en 1824. El lector advertirá que un entramado institucional así se alejaba de la forma parlamentaria de gobierno. Ahora bien, la experiencia ha probado, y así lo ha corroborado la doctrina, que la separación funcional rígida de los poderes conduce a la supremacía del Legislativo, lo que cuadraba muy bien con el propósito del Congreso.

Así, ante el apremio por presentar lo antes posible una constitución aprobada ante la opinión pública, después de tantas demoras y obstáculos; vencida ya la resistencia de conservadores y liberales moderados, ante el contundente argumento de la semejanza de los artículos del proyecto con los de la Constitución de 1824 y asegurada la supremacía del Legislativo, es comprensible que, salvo el tema del Senado y el del veto presidencial, el debate sobre el diseño institucional pasara con menos ardor que otros temas y su aprobación con cierto desgano, tanto más que el Congreso dispuso que todos esos artículos fueran discutidos de una sola vez y se votaran separadamente.³¹

Entonces, contra los precedentes, las prácticas, las convicciones incluso, los diputados constituyentes establecieron en el texto de 1857 un sistema presidencial —que no dejaba de serlo por el refrendo ministerial, ni por la exigencia a los ministros de comparecer ante el Congreso—, porque presidencial había sido la Constitución de 1824, cuyos artículos copió. Sin embargo, como se verá, las prácticas parlamentarias se llevarían a cabo al margen de la Constitución y Juárez, ante el imperativo de mantener la gobernabilidad, se

³¹ ZARCO, *Historia del Congreso*, pp. 769-781.

inclinaría aceptándolas, puesto que eso le daba una relativa certeza de obtener la confianza del Congreso para el gabinete o, al menos, de reducir el aislamiento y el conflicto de los poderes entre sí.

El juicio de los contemporáneos sobre la Constitución

Para explicar los constantes cambios gubernamentales, Justo Sierra califica a la Constitución de 1857 de “esencialmente *imparlamentaria* y parlamentaria accidentalmente”. Citando a Ignacio L. Vallarta, afirma que sus creadores se sirvieron de una versión deficiente de la Constitución estadounidense, y si bien las fórmulas que plasmaron en la Constitución mexicana fueron las de aquélla, su espíritu era latino y más particularmente francés: su principal inconsecuencia en la aplicación de la teoría estadounidense, lo que denuncia su espíritu francés, fue la supresión del Senado. Pese a que la mayor parte de nuestra constitución era una versión libre de la estadounidense, aduce, estaba mucho más teñida que ésta de parlamentarismo. Uno de estos resabios consistía en permitir la presencia de los secretarios del despacho en las sesiones del Congreso, como era la práctica en las legislaturas anteriores a la constitución; en dejarles tomar parte en los debates; en someterlos a las interpelaciones de los diputados y, en suma, a comprometer simultáneamente su responsabilidad y la del presidente en la discusión de las leyes y de los actos gubernamentales.³² La Constitución no lo prohibía y, al no hacerlo, permitía la práctica de hacer comparecer

³² Cuando Sierra se refiere en este pasaje a “la responsabilidad” quiere significar la responsabilidad política y no la penal.

indirectamente al presidente o bien, *motu proprio*, comparecían los secretarios, como lo hizo Lafragua durante las sesiones del Congreso Constituyente, pero entonces el gobierno resultaba parlamentario. De estas prácticas perpetuadas, expresa Sierra, Juárez infería que sin el acuerdo del Congreso su gobierno no podía marchar y esta idea equivocada explicaría su afán de nombrar ministerios directamente apoyados por la Cámara. El mejor conocimiento de la constitución estadounidense, concluye Sierra, le hizo ver que la Constitución no era parlamentaria, sino *imparlamentaria*, sin que sus autores probablemente tuvieran conciencia de eso.³³

Francisco Bulnes, por su parte, abunda en estas ideas al afirmar que, de haber copiado la Constitución estadounidense, los constituyentes de 1857 hubieran proclamado la parálisis legislativa, y así hubiera subsistido el antiguo régimen sin reformas, inmutable por la neutralización permanente ocasionada por las voluntades opuestas de las dos cámaras. Los preceptos de la Constitución, sostiene, no autorizaban directamente el parlamentarismo, pero indirectamente lo sostenían fuera de sus reglas llevándolo hasta lo insensato. En su versión original, con la simple mayoría de votos, la Cámara podía deponer al presidente, a los secretarios del despacho, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, a los gobernadores, etc., poniendo a todo ese personal a sus pies, al intimidar, aterrorizar y tiranizar, con su poder absoluto. Por lo demás, finaliza, si el veto presidencial en Estados Unidos servía para defender al Poder Ejecutivo de las agresiones del Legislativo y para proteger a la nación contra impuestos ruinosos y torpezas legislativas, en cam-

³³ SIERRA, Juárez, pp. 308-310.

bio, nuestros constituyentes suprimieron el veto presidencial, dejando al Ejecutivo un ridículo derecho de hacer observaciones, bastaba que la Cámara repitiera la votación de la ley combatida por el Ejecutivo y la ratificara por simple mayoría, para que ésta subsistiera.³⁴

La opinión de los analistas políticos posteriores

Emilio Rabasa dejó sentado que el cargo que se hacía a la Constitución de 1857 de ser una mala traducción de la estadounidense era enteramente gratuito, porque nuestros constituyentes no habían cometido el desacierto de copiar instituciones que hubieran sido en mucho opuestas a lo que requerían nuestros antecedentes, nuestras propensiones y nuestros vicios. Así que, según él, ni la Constitución de 1857, ni la de 1824, de la que aquélla había tomado la mayor parte de la organización política, habían sido copias del modelo estadounidense: la concepción de una y otra, dice Rabasa, diferían absolutamente.

A diferencia de la estadounidense, a juicio de Rabasa, la de 1857 tenía necesidad de un gobierno central fuerte en su acción, para lo cual era indispensable no escasear las facultades a sus departamentos, ni privarlos de una relación frecuente, capaz de mantenerlos ligados para una tendencia común.³⁵ Legisladores mexicanos y estadounidenses compartían temores frente al Ejecutivo, unos porque en él veían

³⁴ BULNES, *Juárez y las revoluciones*, pp. 207-209.

³⁵ Aquí Rabasa, gran conocedor del constitucionalismo estadounidense y seguramente influido por él, utiliza el término “gobierno” queriendo significar “Estado”, y cuando se refiere a “departamentos” quiere significar poderes.

el despotismo de Santa Anna, otros porque veían una tendencia monárquica. Quisieron unos y otros conjurar el peligro: los estadounidenses redujeron las facultades del Ejecutivo y lo aislaron enteramente del Legislativo, negándole el derecho de iniciar leyes, y los mexicanos, como no podían hacerlo débil, lo llenaron de todas las atribuciones propias del director de los negocios públicos, pero por precaución lo sometieron al Congreso y destruyeron así toda su fuerza y toda su autoridad. La Constitución de 1857, concluye Rabasa, no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, al someterlo al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensa de trámites que dependían de su sola voluntad, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez al actuar.³⁶

Rabasa, dice Daniel Cosío Villegas, imputaba a los diputados haber sido factores adversos en el Congreso constituyente, sin advertir las circunstancias fuera del dominio de éstos. Una fue la heterogeneidad de fines que el Plan de Ayutla le atribuyó, pues a más de los propiamente constituyentes, le confió enderezar los agravios de la dictadura de Santa Anna y revisar los actos del presidente provisional Comonfort, lo que le distrajo de su tarea principal y le condujo a chocar con el presidente, lo que le debilitó e hizo vulnerable a los ataques clericales. Muchos defectos técnicos y de fondo, según Cosío, son atribuidos por Rabasa a la mezcla de liberales moderados y puros. La Constitución fue así, según Rabasa, el resultado de una serie de transacciones y concesiones, lejos de ser la expresión de un credo político

³⁶ RABASA, *La constitución*, pp. 80-83.

uniforme.³⁷ Redactar la Constitución, revisar los actos del dictador y aprobar los de Comonfort, concluye, le distrajeran de su tarea principal, la hicieron más lenta y penosa, crearon diferencias entre sus miembros y enfrentaron con encono al Congreso con el presidente.³⁸

Para Rabasa, el defecto mayor de la constitución de 1857 era el desequilibrio de los poderes o, más concretamente, el que la constitución creó entre el Legislativo y el Ejecutivo. De todas sus críticas, dice Cosío, ninguna tan grande ni tan fundada.³⁹

Los constituyentes dieron al Poder Legislativo una organización y unos fines bien claros, dice Cosío en su obra historiográfica. Eran éstos lograr la reforma social, como ellos la llamaban, o la Reforma, a secas, como se llama ahora. Y el medio para lograrla era una cámara única de extracción popular, con facultades amplísimas y, por ende, que trabajara en el clima y con los métodos de una convención revolucionaria. Una Cámara así no podía tener, por definición, el contrapeso conservador y federalista de otra. Tampoco el de un ejecutivo fuerte: la experiencia histórica de México enseñaba que confiar el logro de la reforma social a un ejecutivo fuerte era como confiarla a un solo hombre, que con mucha frecuencia resultaba un dictador y por lo mismo, conservador y antirrevolucionario.⁴⁰

Rabasa, dice Cosío, explica que los constituyentes de 1857 redujeron al mínimo las facultades del presidente, porque quisieron acabar aun con la posibilidad teórica de que la tiranía resucitara alguna vez. Sebastián Lerdo de Tejada, agrega

³⁷ COSÍO VILLEGAS, *La Constitución*, pp. 87-88.

³⁸ COSÍO VILLEGAS, *La Constitución*, p. 103.

³⁹ COSÍO VILLEGAS, *La Constitución*, p. 155.

⁴⁰ COSÍO VILLEGAS, *Historia moderna*, pp. 143-144.

Cosío, advirtió que los liberales puros estaban conscientes de que la Constitución no haría la transformación política, la revolución social deseada, entonces confiaron en que la haría un poder legislativo que, dotado de facultades amplísimas, funcionaría como una Convención revolucionaria a la francesa. Hecha ya la revolución social con las leyes de Reforma, concluía Lerdo, la Cámara única y omnimoda no tenía razón de ser. Pero sin advertir la observación de Ocampo en el sentido de que el Poder Ejecutivo es la acción, el movimiento, dice Cosío, era claro que a la hora de la reconstrucción de un país con tanto atraso se requería una iniciativa alerta y una acción expedita, por lo que el centro nervioso debió ser el órgano de ejecución y no el de deliberación.⁴¹

Por no haber estudiado el funcionamiento real de ese desequilibrio de los poderes, el libro de Rabasa falla, dice Cosío. El Congreso tenía facultades excesivas porque debía afrontar problemas para cuya solución carecía de toda aptitud especial; porque se ocupaba de cosas insignificantes, cuya atención traía consigo el abandono de las fundamentales; porque se ocupaba de negocios que, aun estando a su alcance, requerían de una solución pronta que no podía dar un órgano de gobierno cuya naturaleza deliberativa le imponía una marcha complicada y torpe, y las tenía excesivas porque se creía y obraba como superior de un poder ejecutivo que no podía en la realidad ser muy inferior a nadie, porque es el único órgano de gobierno que funciona las 24 horas, porque tiene en sus manos el dinero y los medios represivos del ejército y la policía.⁴²

⁴¹ COSÍO VILLEGAS, *La Constitución* pp. 155-157.

⁴² COSÍO VILLEGAS, *La Constitución* pp. 157-158.

Las facultades excesivas del Congreso tenían otra manifestación seria, dice Cosío, porque su ejercicio solía crear conflictos o relaciones ásperas con el Ejecutivo; surgía entonces una desarmonía entre los dos poderes de la que muy difícilmente podía beneficiarse el país. Se dudaba si la constitución había creado un régimen parlamentario y si, en consecuencia, la derrota del presidente en el Congreso debía traer consigo la sustitución con otro que reflejara mejor la opinión de la Cámara. En todo caso era un hecho de ocurrencia diaria pedir perentoriamente la presencia de uno o varios ministros que informaran al Congreso sobre tal o cual hecho o iniciativa de ley, y en ningún caso dejó de comparecer el ministro requerido y en ningún caso dejó de dar los informes solicitados. Cualquier acto del Ejecutivo podía caer dentro del conocimiento y el escrutinio del Congreso, así fueran los actos administrativos rutinarios, como los movimientos de tropas del ejército o las operaciones contables de la Tesorería.⁴³

La prueba del desacierto de la constitución, al haberle dado al Congreso tantas facultades y tan variadas, lo mide Cosío porque en los diez años de la República restaurada sólo se aprobaron dos leyes orgánicas, una sobre la libertad de prensa y otra sobre el juicio de amparo, quedando la constitución trunca y sin reglamentación numerosos e importantes aspectos.⁴⁴

En su obra, Cosío remata afirmando que, con la constitución política de 1857, México adquirió el rostro de un país organizado a la moderna. La Constitución de 1857 fue la obra

⁴³ Cosío VILLEGAS, *La Constitución* pp. 161-162

⁴⁴ Cosío VILLEGAS, *La Constitución* pp. 162-163.

maestra de la liberación del individuo frente al Estado; aquél tenía mucha libertad y éste poca autoridad. Para enfrentarse a la imponente tarea de la reconstrucción, el Poder Ejecutivo resultaba ineficaz: los constituyentes de 1856, ofuscados con la calamidad inextinguible de la tiranía, dieron facultades limitadas al Ejecutivo y amplísimas al Legislativo; el debate y la censura de éste iban a ser magníficos, pero su acción débil y esporádica a causa de su carácter colegiado y deliberativo. En fin, una acción de conjunto, que supone un esfuerzo y una inspiración centrales, iba a tropezar con el obstáculo del federalismo, realidad no sólo jurídica, puesto que la Constitución lo estatúa, sino política, económica y hasta geográfica.⁴⁵

Knapp opina que en la Constitución de 1857 se trató de erigir un gobierno de gabinete con ciertas modificaciones, que se suponía sería un elemento que serviría a una legislatura dominante y que, para pertenecer a él, se dependía de la aprobación de la mayoría de los diputados.⁴⁶ A su juicio, el texto de la constitución es equívoco ya que, sin disponer específicamente un gobierno de gabinete, prevé una serie de mecanismos de tinte parlamentario —refrendo ministerial, informe anual al Congreso, etc.— que, con todo, no hacen por ello parlamentaria a la Constitución y, en cambio, dotó al Ejecutivo de facultades —nombramiento y remo-

⁴⁵ COSÍO VILLEGAS, *Historia moderna*, pp. 13 y 18-19.

⁴⁶ El concepto de gobierno de gabinete “sería un combinación de gobierno responsable con régimen representativo”, según JENNINGS, “y significa que el gobierno es desempeñado por personas responsables ante la Cámara representativa del Parlamento: la Cámara de los Comunes y la garantía de la responsabilidad se obtiene confiando el control de la administración a políticos que sean diputados de la Cámara de los Comunes”, JENNINGS, *El régimen*, p. 167. También VALADÉS, *El gobierno*, p. 1.

ción de ministros— que daban indicio de un esquema presidencial.⁴⁷

Pese a ser engañoso el texto, toma una apariencia diferente a la luz de los debates en el Congreso Constituyente, piensa Knapp, pues en sus intervenciones aquí y allá en ellos, los creadores de la Constitución intentaron establecer la responsabilidad parlamentaria, no por disposición expresa, sino dejando las vías y los medios para los cambios gubernamentales en los precedentes, prácticas y procedimientos que sentara ese congreso dominante previsto. Apunta el autor que, cuando se discutieron los artículos que regulaban la relación Ejecutivo-Legislativo, fueron aprobados sin disenso y sin interés.⁴⁸

Añade que cuando se discutió la figura del juicio político incluida en el proyecto, los creadores se sintieron estimulados para exponer más completamente sus ideas sobre la responsabilidad del gabinete, pero por lo vago de los términos, se suscitaron protestas y, al final, se decidió eliminarla por arbitraria en sus alcances y aplicación.⁴⁹

Durante el periodo de la guerra de reforma —en el que, a pesar de la debilidad del Ejecutivo, Juárez actuó con poderes dictatoriales— se creó un precedente adverso a la supremacía legislativa. Pasada la guerra, se abrió una segunda oportunidad para animar la maquinaria constitucional. Al menos desde principios de 1861 hasta el desembarco de las tropas aliadas, empezó de nuevo la incubación del sistema de gabinete modificado. Para Knapp, éste fue quizá el único lapso

⁴⁷ KNAPP, JR., “Parliamentary Government”, pp. 65-67.

⁴⁸ KNAPP, JR., “Parliamentary Government”, pp. 67-69.

⁴⁹ KNAPP, JR., “Parliamentary Government”, p. 70.

durante el cual la práctica bajo la Constitución se aproximó a lo que los creadores visualizaron. Fue un periodo de germinación parlamentaria, con una rica variedad de expresiones: en los constantes cambios en el gabinete, en la impetuosidad de los diputados, en las frecuentes interpelaciones hechas a los ministros por el Congreso, en la adopción de la jerigonza parlamentaria sobre crisis ministeriales, programas de gobierno, jefes de gabinete, etc. No fue posible establecer el tema del parlamentarismo durante la época del desembarco de las tropas aliadas, porque esto compelió a los diputados a conceder poderes extraordinarios a un ejecutivo normalmente débil. Incompletas como fueron las prácticas precedentes, no obstante demostraron que la Constitución de 1857 aparentemente había sido construida para permitir alguna forma de gobierno parlamentario o que, por sus rasgos más importantes, se había hecho inevitable. La ley orgánica había subordinado al Ejecutivo frente al Legislativo y, al menos en teoría, le había hecho impotente si le faltaba la cooperación de la Cámara. Dado que el presidente estaba seguro en su puesto y que estaba en libertad de nombrar y remover a sus colaboradores, parecía indispensable una liga ministerial que conectara a los dos poderes para evitar el aislamiento y los inconvenientes originados por el constante conflicto.⁵⁰

LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS BAJO EL IMPERIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En esta segunda parte del trabajo se presentará a la consideración del lector un sumarisimo recuento histórico de esa breve

⁵⁰ KNAPP, Jr., "Parliamentary Government", pp. 73-74 y 80.

experiencia y, en consecuencia, la verificación empírica de algunas de las opiniones vertidas y de las explicaciones teóricas que se han dado. Debo explicar al indulgente lector que, debido a que durante la guerra de reforma y la guerra de intervención, el funcionamiento de las instituciones fue del todo anormal, tales periodos no entran en este recuento; todo eso explica los abruptos saltos históricos. También se excluye al periodo de “la República Restaurada”, por ser otro su funcionamiento. Empezaré, no obstante, con algunos antecedentes que influirían en los acontecimientos posteriores.

Después del triunfo liberal, a principios de octubre, llegó don Juan Álvarez a Cuernavaca, con el fin de integrar la junta de representantes que debía elegir presidente interino. Comonfort le pasó una lista compuesta de puros y moderados. La lista llegó tarde, pues Álvarez ya había formado la suya, donde predominaban los puros. La elección recaería en Álvarez por trece votos, contra Comonfort y Ocampo con tres votos cada uno y Santiago Vidaurri con uno. Su gabinete lo formaron: Ocampo en Relaciones y Gobernación, Juárez en Justicia, Guillermo Prieto en Hacienda y Comonfort en Guerra. Desde el inicio, la disensión entre puros y moderados fue manifiesta, pronto se expresó en la imposibilidad de conciliar los puntos de vista de Ocampo y Comonfort y terminó con la renuncia del primero.⁵¹

Era justamente ahí donde radicaba el mayor peligro para el gobierno: en la falta de cohesión de los elementos que le apoyaban, en la heterogeneidad de miras que dividía al partido liberal y que iba a traducirse en funestas divergencias en las esferas gubernamentales. El programa ministerial que debía

⁵¹ Véase TENA RAMÍREZ, “Comonfort”, pp. 310-318.

fijar las bases de la política a seguir no aparecía y en cambio había rumores diarios de crisis, renunciaciones y desacuerdos en el gabinete. En opinión expresada en *El Siglo XIX* el 5 de diciembre, el ministerio de Ocampo había nacido trunco, pues sólo se habían proveído cuatro carteras, lo que había provocado dificultades. Además, al renunciar Ocampo —continúa el influyente diario— lo natural, lo razonable, lo conforme a la práctica establecida, habría sido que con él hubieran renunciado los ministros que le debían su nombramiento y que participaban de sus miras y de todas sus opiniones. Si no había habido entendimiento entre los señores Ocampo y Comonfort, la salida del primero no allanaba las dificultades, porque quedaban los herederos de su política, que no podían caminar de acuerdo con el ministro de Guerra y, así, concluía el editorialista, el conflicto seguía.⁵²

El 23 de noviembre, con todo, se había emitido la ley —que reorganizaba el sistema judicial al limitar los privilegios de la milicia y el clero, al ordenar que los tribunales eclesiásticos y militares cesaran de conocer de asuntos civiles y sólo conocieran de delitos cometidos por los individuos de esas corporaciones y aboliendo los tribunales especiales mercantiles— conocida también como “ley Juárez” que, si bien provocó una furiosa reacción del clero, no estaba dirigida específicamente contra él, sino que su propósito se inscribía en el esfuerzo más amplio de una modernización liberal, que necesariamente tenía que pasar por la igualdad de todos ante la ley.⁵³

⁵² Véase RIVA PALACIO, *México a través de los siglos*, v. *La Reforma*, pp. 88-89.

⁵³ SCHOLLES, *Política mexicana*, pp. 19-25. Este autor señala que el aspecto realmente dinámico del periodo fue la lucha por establecer el capitalis-

En vista de los graves problemas que encaraba su gobierno, Álvarez consultó con un grupo selecto de notabilidades del partido liberal y, aunque lo que deseaba era retirarse, optó por una renovación del gabinete. El 5 de diciembre todos sus ministros renunciaron y sólo mantuvo a Comonfort, en su carácter de general en jefe del ejército. El presidente llamó a De la Rosa y le encargó la tarea de formar el nuevo gabinete, pero éste tuvo que suspender sus consultas porque no había quien le aceptara el nombramiento, en vista de la resolución de Álvarez de dejar el gobierno.⁵⁴

En uso de las facultades extraordinarias concedidas por el Plan de Ayutla, finalmente, Álvarez entregó la presidencia interina a Comonfort, quien tomó posesión como sustituto a principios de diciembre de 1855 e integró un gabinete de marcada tendencia moderada, con Ezequiel Montes, De la Rosa, Mariano Yáñez, Manuel Siliceo, Lafragua y Manuel Payno.⁵⁵

En enero de 1856, estalló un importante levantamiento de conservadores, apoyado por algunos clérigos. Comonfort y Manuel Doblado pusieron sitio a Puebla y el 22 de marzo los forzaron a rendirse. Por su participación, el gobierno exigió al clero poblano una indemnización que se garantiza-

mo democrático, entendiéndolo por tal: igualdad ante la ley, instituciones republicanas y *laissez-faire*. También véase núm. 4572, 23 de noviembre de 1855, “Decreto del gobierno. Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁵⁴ Véase RIVA PALACIO, *México a través de los siglos*, v. *La Reforma*, pp. 88-89.

⁵⁵ Núm. 4590. 8 de diciembre de 1855, “Decreto del gobierno. Se declara presidente sustituto de la República a don Ignacio Comonfort”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

ría con bienes de esa Iglesia local.⁵⁶ El arzobispo de México, antes deslindado de los rebeldes, cambió su postura, atacó al gobierno y se rehusó a cumplir con el pago de indemnización, por lo que fue desterrado.⁵⁷

En cumplimiento del Plan de Ayutla, se había convocado a elecciones y, celebradas éstas, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de México.⁵⁸ Amén de su tarea constituyente, el Congreso se ocupaba de revisar los actos de la administración de Santa Anna, lo que daba lugar a que se repitieran las acriminaciones contra la dictadura.⁵⁹ Como ese encono estuviera a punto de influir de manera peligrosa en las resoluciones del Congreso, el gobierno creyó prudente participar en las discusiones para moderar esos ímpetus, y de aquí nacerían los primeros síntomas de desavenencia entre los dos poderes.⁶⁰

La divergencia de miras políticas crecía y la desconfianza hacia la conducta de Comonfort tomaba mayor consistencia en el espíritu de la fracción de los puros de los liberales. És-

⁵⁶ Núm. 4672, 31 de marzo de 1856, “Decreto del gobierno. Se manda intervenir los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁵⁷ Véase SCHOLES, *Política mexicana*, pp. 26-28.

⁵⁸ Núm. 4652, 20 de febrero de 1856, “Se anuncia la instalación del Congreso Constituyente”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁵⁹ En la obra de recopilación legislativa de Dublán y Lozano se puede encontrar un gran número de decretos del Congreso Constituyente declarando nulas o insubsistentes las decisiones del gobierno santa-annista y otros declarando su responsabilidad. Un buen ejemplo de ello es el núm. 4703, 28 de mayo de 1856, “Decreto del Congreso Constituyente. Se declaran casos de responsabilidad las órdenes de destierro expedidas por Santa Anna, sus ministros”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁶⁰ Véase PORTILLA, *México*, p. 45.

tas se hicieron evidentes en las agrias discusiones acerca de la recomposición del Consejo de Gobierno y del Estatuto Orgánico. El desacuerdo entre el Congreso y el gobierno —que ya vimos líneas antes en la intervención de Zarco— versó menos sobre las competencias de éste para hacer los nombramientos de los integrantes del Consejo, que sobre la conveniencia política, el tino, la prudencia de nombrar personas cuyas ideas los colocaban fuera de la causa de los liberales. En cuanto al Estatuto Orgánico concierne, se presentó una proposición, suscrita por varios diputados, para declararlo insubsistente por falsificar el Plan de Ayutla y contrariar la forma federal de Estado y fue precisamente que, aduciendo esta razón, los ataques más agresivos de los puros provinieran de los estados.⁶¹

El 15 de mayo de 1856, en efecto, el gobierno había decretado el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana, antes analizado.⁶² Sus propósitos y características principales fueron explicados por el ministro de Gobernación, Lafragua, seguramente autor de tan importante instrumento de gobierno. El Estatuto, relata Anselmo de la Portilla, no se publicó en algunos estados; muchos gobernadores representaron contra él y no llegó a producir los resultados esperados por el gobierno.⁶³

La resistencia del clero a que se intervinieran sus bienes continuaba. El 5 de junio el Congreso expidió el decreto

⁶¹ Véase RIVA PALACIO, *México a través de los siglos*, v. *La Reforma*, pp. 143-145.

⁶² Núm. 4700, 15 de mayo de 1856, “Decreto del gobierno. Estatuto orgánico provisional de la República mexicana”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁶³ Véase PORTILLA, *México*, p. 56.

por el que se declaró insubsistente el del 19 de septiembre de 1853, por el que Santa Anna mandó restituir en la República a la Compañía de Jesús.⁶⁴ El 16 se leyó en el Congreso el proyecto de constitución con artículos que alarmaron al clero. El 26 se aprobó en el Congreso la ley de desamortización de fincas de corporaciones civiles y eclesiásticas.⁶⁵ Su autor fue el ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada. Se creyó que la medida resolvería el grave problema de la miseria, al dividir la propiedad y derramarla, lo que, además de suscitar apoyos, crearía cuantiosos intereses en favor de la reforma. Por otra parte, no sólo no se perjudicaría al clero, sino que se le beneficiaría con los réditos.⁶⁶

Dadas las penurias del erario, el ministro Lerdo de Tejada propuso una serie de medidas que, al no ser de su gusto, rechazó Comonfort, razón por la cual, el 19 de diciembre, Lerdo renunció provocando una crisis y una nueva recomposición del gabinete, pasando Montes a Relaciones y José María Iglesias a Justicia. Corrieron por entonces alarmantes rumores que no hablaban solamente de una crisis ministerial, sino del propósito de Comonfort de dar un golpe de Estado para poner fin a la situación de inestabilidad.⁶⁷

En medio de estas dificultades y contratiempos, finalmente, el Congreso culminó su tarea de redacción y aprobación

⁶⁴ Núm. 4707, 7 de junio de 1856, “Decreto del Congreso Constituyente. Se declara insubsistente el de 19 de septiembre de 1853, sobre jesuitas”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁶⁵ Núm. 4715. 25 de junio de 1856, “Decreto del gobierno. Sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarias corporaciones civiles o eclesiásticas de la República”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁶⁶ Véase PORTILLA, *México*, pp. 68-70.

⁶⁷ RIVA PALACIO, *México a través de los siglos, v. La Reforma*, pp. 209-210.

del código fundamental, que fue jurado el 5 de febrero de 1857. Una vez promulgada la constitución, se expidió la convocatoria para llevar a cabo elecciones tanto de los poderes federales como de los locales, cuyas legislaturas tendrían la encomienda de emitir las respectivas constituciones estatales acordes con la general de la República. Una ominosa manifestación de su rechazo a ésta fue la negativa de los conservadores a participar en las elecciones, dando así una clara señal de que la lucha por el poder que darían no iba a ser por la vía y con los medios democráticos y legales, sino a través de la violencia armada, que pretendía mantener sus fueros y abolir una constitución que los amenazaba. Sin embargo, este hecho, que parecía dejar el campo electoral libre a los liberales, no ocultaba la profunda división que les afectaba desde el gobierno de Álvarez, así que, frente a la candidatura natural de Comonfort, se organizó la de Miguel Lerdo de Tejada, misma que fue avasallada por el peso y el apoyo oficial y del ejército de que gozaba aquélla.⁶⁸

Entrada en vigor la Constitución, y electos e instalados los poderes constitucionales, se decretó que todos los empleados gubernamentales, civiles y militares protestaran su cumplimiento o perderían sus puestos. La oposición conservadora se hizo patente de inmediato, seguida de la Iglesia poco más tarde, con una pastoral del arzobispo de México que ordenaba al clero no prestar el juramento correspondiente y dándole instrucciones de cómo proceder con los católicos que la hubieran jurado: si no se retractaban públicamente, se les negarían los sacramentos y entierro eclesiástico. Se ponían así las bases del conflicto que daría inicio a la guerra de tres años.

⁶⁸ RIVA PALACIO, *México a través de los siglos*, v. *La Reforma*, p. 244.

En lo que sigue, prefiero que sea Comonfort mismo quien, en un descarnado relato, confiese los pormenores del episodio. Al hacerse cargo de la presidencia interina, tenía tres caminos: dejar las cosas como estaban, adoptar todos los cambios propuestos por los radicales o seguir una política prudentemente reformadora. Al entrar en vigor la Constitución —respecto de la cual ya conocemos su opinión— la brigada de Félix María Zuloaga se pronunció contra ella, el 17 de diciembre de 1857, y le nombró jefe de un nuevo gobierno provisional, circunstancia que fue aceptada por Comonfort, condicionada a que no se abandonara la prudente reforma y la conciliación. El 11 de enero siguiente, Zuloaga lo desconoció y quedó destruido el Plan de Tacubaya, por lo que “lo menos malo era volver al punto de partida”. Concluía reconociendo como legal el gobierno encabezado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, por ordenarlo así la Constitución y por ser a quien la mayoría de los estados así lo consideraba.⁶⁹

Vencidos los conservadores en la guerra, inmediatamente después de conocer el triunfo de Calpulalpan, Juárez envió a dos de sus ministros, Ocampo e Ignacio de la Llave, con instrucciones de preparar el regreso del gobierno nacional a la capital. Sólo para restablecer el orden y sin ánimo vindicativo, el 2 de enero de 1861, Ocampo expidió una circular destituyendo a todos los empleados del gobierno conservador.⁷⁰ También ordenó intervenir los diezmatorios y curatos, con

⁶⁹ Véase COMONFORT, “Política”, pp. 369-394.

⁷⁰ Núm. 5137, 3 de enero de 1861, “Circular del Ministerio de Hacienda. Empleados que han de ser separados de las oficinas por haber servido en el periodo en que fue interrumpido el orden constitucional”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

el fin de que el clero pagara los perjuicios causados con la guerra. El mismo día se designó gobernador del Distrito Federal a Justino Fernández y en los días siguientes se publicaron las Leyes de Reforma, expedidas en Veracruz en 1859. El 24 de enero de 1861, en uso de facultades concedidas por el artículo 9º de la ley del 21 de enero de 1860, se decretó levantar el estado de sitio provocado por el Plan de Tacubaya.⁷¹

Estas medidas respondían a una opinión pública que esperaba ansiosamente las primeras disposiciones gubernamentales. La prensa demandaba poner término a las facultades extraordinarias con que contaba el presidente Juárez con motivo de la guerra, el restablecimiento inmediato del orden legal y el castigo pronto, activo y ejemplar, con arreglo a las leyes, de cuantos habían tomado parte en el gobierno tacubayista.⁷²

Uno de los primeros acuerdos tomados fue la expulsión de los representantes de España, del Vaticano, de Guatemala y de Ecuador, por los apoyos dados al gobierno conservador.⁷³ Se dio igualmente una orden para expulsar del país al arzobispo y a cuatro obispos, por su responsabilidad al haber instigado la revuelta.⁷⁴ Esta medida fue criticada por

⁷¹ Véase JUÁREZ, *Documentos*, vol. 4, pp. 141 y 269-270. Véase también núm. 5164, 24 de enero de 1861, "Decreto del gobierno. Se levanta el estado de guerra o de sitio en todos los lugares en que se haya hecho esta declaración", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁷² Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, t. II, p. 20.

⁷³ Núm. 5166, 25 de enero de 1861, "Circular de la Secretaría de Relaciones. Sobre los motivos que impulsaron al gobierno para disponer la salida de varios ministros extranjeros", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁷⁴ Núm. 5155, 17 de enero de 1861, "Orden del Ministerio de Gobernación. Expulsión de los señores Arzobispos y Obispos que se mencionan", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

los más radicales, quienes deseaban que los clérigos fueran juzgados por los tribunales comunes, suponiendo que infligirían penas más severas: la controversia enfrentaba a los que pugnaban por la mano dura contra la reacción y a quienes, teniendo la responsabilidad del gobierno, tenían que ser justos y enérgicos, pero al mismo tiempo cuidar la paz del país. El ministro De la Fuente, quien ya había expresado su desacuerdo por considerar que el gobierno privaba a los tribunales de sus competencias, presentaría su renuncia, al haberse llevado a cabo la medida.⁷⁵

También Ocampo renunció e hizo explícita su opinión de que debía hacerlo todo el gabinete. Un problema más que se vino a sumar fue el de Isidro Díaz Lombardo, pues ante su posible fusilamiento, la esposa de Miguel Miramón intercedió ante Juárez y el gabinete conmutó la pena por destierro. La prensa criticó la medida, pero el ataque principal provenía de los clubes, que incluso solicitaron la remoción del gabinete. El resultado sería que se revocaría la orden y se haría regresar al desterrado para ser juzgado.

La inicial resistencia de Juárez a cambiar el gabinete fue finalmente vencida y procedió a sustituirlo por Zarco en Relaciones, Pedro Ogazón en Gobernación, Prieto en Hacienda, Miguel Auza en Fomento, Ignacio Ramírez en Justicia y Jesús González Ortega en Guerra. Al no aceptar Ogazón el ministerio de Gobernación, ni Auza el de Fomento, se hicieron cargo Zarco de los de Relaciones y Gobernación y Ramírez de los de Justicia y Fomento. El 20 de enero se publicaría el programa del nuevo ministerio que, aprovechando el ejercicio de facultades extraordinarias de que aún

⁷⁵ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, p. 21.

gozaba el presidente, se proponía implantar reformas en el ramo de la Justicia y demás áreas de la Administración, la extensión de la instrucción primaria, la libertad de enseñanza y un reglamento provisional para la libertad de imprenta en el que se preveía el establecimiento del juicio por jurados para conocer de las faltas en dicha materia.⁷⁶ Se mandó también secularizar todos los hospitales y centros de beneficencia.⁷⁷

Al nuevo equipo gobernante le tocaba enfrentar problemas económicos agudos, agravados por el desquiciamiento del cobro centralizado de los ingresos públicos: la guerra había obligado a conferir amplios poderes administrativos a los gobiernos estatales, amén de los que éstos se habían arrogado. La principal fuente de ingresos estaba segada para el gobierno, pues los ingresos de las aduanas o estaban comprometidos a satisfacer la deuda externa o sus propios compromisos superaban a los ingresos. El gobierno no contaba con ninguna de sus fuentes regulares de ingreso, excepto los impuestos del Distrito Federal. La nacionalización de los bienes eclesiásticos no había producido los efectos esperados de repartir la tierra a sectores desfavorecidos y crear una clase media, sino que se concentraba en especuladores y negociantes que acrecentaron su riqueza.⁷⁸ La opinión pública, desilusionada por lo infructuoso de la expropiación de los bienes del clero y deseosa de encontrar un culpable,

⁷⁶ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 22-23. También núm. 5190, 2 de febrero de 1861, "Decreto del gobierno. Sobre la libertad de imprenta", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁷⁷ Núm. 5188, 2 de febrero de 1861, "Decreto del gobierno. Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁷⁸ Véase SCHOLES, *Política*, pp. 92-99.

señaló a Prieto como tal y un club político opositor solicitó que fuera removido y sustituido por Lerdo. La enérgica respuesta de Zarco, en defensa de la competencia del presidente para nombrar y remover a sus colaboradores, no se hizo esperar.⁷⁹

Todavía estando en Veracruz, con la debida anticipación y con el fin de regularizar la vida institucional, el 6 de noviembre de 1860, Juárez lanzó la convocatoria a elecciones extraordinarias, para renovar el Ejecutivo y el Congreso, en comicios que se celebrarían en enero de 1861. Entre los candidatos Lerdo, González Ortega y Juárez y sus partidarios se desató una intensa lucha. Desde el periódico *El Heraldo*, los seguidores de Lerdo iniciaron una fuerte campaña al presentarlo como autor prácticamente único de las Leyes de Reforma y publicaron un agresivo artículo contra el gobierno a propósito del indulto concedido a Díaz Lombardo, lo que dio lugar a una agria polémica en la que terciaron Ocampo y Joaquín Ruiz. Dicha polémica abriría una amplia grieta en el grupo liberal, que a la postre debilitaría al gobierno de Juárez.⁸⁰ Debe tenerse presente que la elección presidencial era indirecta a dos grados y habiéndose ya celebrado la primera fase de la contienda para elegir electores, el 22 de marzo falleció Miguel Lerdo de Tejada.

González Ortega, candidato y también miembro del gabinete, aceptó la presidencia del Club de la Reforma, enconado crítico del gobierno. Con la muerte de Lerdo la lucha se polarizó al acrecentarse la rivalidad de aquél con Juárez. El 29 de marzo, el Club aducía el camino extraviado

⁷⁹ JUÁREZ, *Documentos*, p. 265.

⁸⁰ Véase JUÁREZ, *Documentos*, pp. 217-218.

y la inmoralidad del gabinete, exigió a Juárez la remoción de todo el gabinete, a lo que el gobierno respondió que no podía abdicar de su facultad exclusiva de nombrar ministros. El 6 de abril, González Ortega renunció a su cargo de ministro de Guerra y precipitó una crisis, al precisar en su renuncia que, debido al ambiente hostil que privaba en la opinión pública contra el gabinete, su propuesta al presidente había sido la de que todos los ministros renunciaran y no habiendo sido aceptada, creía que él debía hacerlo, declarando ser su voluntad continuar al mando de la división de Zacatecas. El presidente aceptó la renuncia, haciéndole ver que no había que confundir la opinión pública con la algarabía de un club sin importancia y con el destemplado clamor de periodistas descontentos con la supresión de subsidios a los periódicos;⁸¹ también se le pedía esperar a la decisión del gobierno federal sobre la comandancia de la división de Zacatecas. González Ortega replicó y atacó a la administración por emitir leyes y decretos sin el debido cuidado, por actuar con favoritismo, por haber fallado en sus intentos de instaurar la paz y por no escuchar a la opinión pública. Por lo demás, dijo que la división de Zacatecas estaba bajo su mando por ser tropa de la guardia nacional del Estado y, por tanto, de la competencia de ese estado. El diferendo causó gran conmoción, dando la impresión de que el gobierno estaba en aprietos, pues la contienda electoral se daba entre un héroe militar y un presidente civil.⁸²

⁸¹ Efectivamente, una de las providencias del gobierno había sido ésa. Véase núm. 5297, 6 de abril de 1861, “Decreto del gobierno. Se suprime el gasto del fomento de periódicos”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁸² Véase SCHOLÉS, *Política*, pp. 100-103.

Pese a la contundente respuesta del Ejecutivo, Prieto presentó su renuncia al Ministerio de Hacienda, mediante una amarga nota en la que denunciaba la falta de apoyo de quienes estaban obligados a sostener el gobierno, la falta de recursos para enfrentar la emergencia y que la paz no fuera aún un hecho consumado. Las vacantes dejadas por Prieto y González Ortega, en Hacienda y en Guerra, fueron cubiertas por Mata y el general Ignacio Zaragoza, respectivamente. Al tomar posesión de su puesto, el primero expresó que sólo estaría al cargo hasta la instalación del Congreso y ni así se ahorró los ataques de la prensa.⁸³

El ministerio recién integrado habría de durar poco en su desempeño: Mata renunció el 2 de mayo al cumplirse la condición que él mismo impuso, pues ya había quórum suficiente para instalar el Congreso. Por su parte, Zarco, Ramírez y Zaragoza dimitirían a sus respectivas carteras, argumentando creer indispensable que el Jefe de Estado formara un gabinete parlamentario para evitar todo antagonismo entre los poderes y para que el Legislativo y el Ejecutivo marcharan de acuerdo para consolidar la paz y afirmar las instituciones y la Reforma. El presidente no admitió las renunciaciones en carta del 10 de mayo, pero al insistir los dimitentes, las aceptó.⁸⁴

Como se dijo antes, de acuerdo con la convocatoria para elegir al titular del Ejecutivo y al del Congreso lanzada desde Veracruz, en noviembre de 1860, las elecciones tuvieron lugar en febrero de 1861 en la mayor parte del país, aunque originalmente se había señalado la primera semana de enero,

⁸³ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 35-40.

⁸⁴ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, p. 42.

pero se modificó debido a acontecimientos posteriores. El Congreso no se pudo reunir, sino hasta el 9 de mayo, fecha en que tuvo lugar la solemne apertura de sesiones y en la que compareció el presidente Juárez a informar de su actuación desde el 17 de diciembre de 1857 en que, en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió interinamente la presidencia de una República en la que estallaba una guerra civil que duraría tres años.

En esa alocución, Juárez señaló a los diputados que no encontrarían el mismo país que el del 17 de diciembre, pues en la lucha, el pueblo había sentido la necesidad de no limitarse a la defensa de sus instituciones, sino de mejorarlas y de conquistar nuevos principios de libertad. De ahí habían nacido las Leyes de Reforma. Concluida la lucha, había que reparar y reorganizar todo lo que la guerra y la opresión habían desorganizado. Había dificultades en todos los ramos de la administración. Era difícil la unidad nacional, por haberse relajado el hábito de la obediencia y confundido las atribuciones. Se habían restablecido los tribunales y la instrucción pública, pero la Hacienda se encontraba en tan lamentable situación que ni las Leyes de Reforma ni la nacionalización de los bienes de las manos muertas podían remediar.⁸⁵

Uno de los primeros asuntos que tuvo que acordar el Congreso fue el relativo a una nota que le dirigió Comonfort, en la que explicaba su conducta, al manifestar su disposición a someterse a juicio y considerar temporal su separación del puesto. Aducía que su carácter de presidente no había sido afectado y solicitaba permiso para volver al país a hacer su defensa y a renunciar aunque fuera absuelto. El Congreso,

⁸⁵ Véase JUÁREZ, *Documentos*, pp. 424 y 434-435.

como respuesta, declaró que Comonfort había cesado de ser presidente desde el 17 de diciembre de 1857, fecha en que atentó contra la soberanía del pueblo por medio del Plan de Tacubaya.⁸⁶

En virtud de la renuncia de los integrantes del gabinete y de la aceptación presidencial, Juárez escogió para organizarlo a León Guzmán y éste procedió a reintegrarlo quedando él mismo a cargo de los ministerios de Relaciones y Gobernación, Ruiz en Justicia e Instrucción; Zaragoza se mantuvo en Guerra, y los de Hacienda y Fomento fueron cubiertos respectivamente por los oficiales mayores Francisco P. Goicochea y Manuel Orozco y Berra.

Para explicar estos cambios y fundamentado en Sierra, Tamayo indica que, pese a que no se trataba de un sistema parlamentario, en el ambiente de los hombres de la Reforma había una tendencia fuera de la constitución que propendía a aquél, debido a la influencia de nuestra educación francesa: los ministros que casi desde la restauración del gobierno constitucional habían ejercido el poder tenían la idea —de la que Juárez estaba profundamente penetrado— de que su responsabilidad los obligaba a cierta especie de independencia de acción semejante a la de los ministros parlamentarios y de que el presidente era, en realidad, el consejero de sus consejeros. La consecuencia que anota Sierra es que la popularidad de los ministros estaba más gastada que la de Juárez a mediados de 1861 y los ministros que renunciaban porque se creían en la obligación de ocupar sus

⁸⁶ Núm. 5354, 13 de mayo de 1861, “Decreto del Congreso. Se declara desde qué fecha dejó de ser presidente don Ignacio Comonfort”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

curules de diputados eran remplazados por otros diputados.⁸⁷ Estas características del *modus operandi* del gobierno pueden verse corroboradas por la práctica consistente en que el gabinete entrante daba a conocer su programa o su posición por conducto del ministro de Relaciones Interiores y Exteriores en turno, que fungía como jefe de gabinete. En este caso, tocó a León Guzmán leer ante el Congreso un documento, en el que se advertía que a quienes se acababa de confiar las respectivas carteras estaban de acuerdo con él.⁸⁸

La oposición a Juárez en el Congreso buscaba persistentemente la forma de minarle. En la sesión del 24 de mayo se presentó y aprobó un proyecto de ley para crear un comité de salud pública, que sugiriera al Congreso las medidas para acabar con las guerrillas conservadoras. Debido a sus inconvenientes, finalmente se votó su desaparición.⁸⁹

Al discutirse un proyecto sobre la concesión de facultades extraordinarias al presidente, se expresó la desconfianza sobre el uso que éste pudiera dar a esas facultades. En la discusión, el presidente del Congreso acusó a Juárez de falta de iniciativa y de haber puesto el decoro nacional a los pies de los estadounidenses por medio del Tratado MacLane-Ocampo. Ruiz y Juan José Baz rechazaron la imputación. Ruiz lo hizo con una amplia explicación del Tratado, lo que ayudó a entender la situación y génesis del mismo, pues si bien, forzados por la guerra, se habían prometido concesiones al gobierno de Estados Unidos, no

⁸⁷ Se debe tener presente que en las repúblicas parlamentarias, generalmente, los ministros tienen política propia y el presidente se limita a sus funciones de jefe de Estado. Véase JUÁREZ, *Documentos*, pp. 425-426.

⁸⁸ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 49-50.

⁸⁹ Véase SCHOLES, *Política*, pp. 105-106.

se había concedido lo que éste pretendía y tanto era así que el Senado estadounidense había rechazado el Tratado. Así, el Congreso no se pronunció sobre la acusación. A petición del presidente del Congreso, el ministro de Relaciones, León Guzmán, envió al Congreso el Tratado y documentos anexos para su conocimiento, pero quedó claro para algunos que se trataba de una maniobra para obligar a Juárez a dejar la presidencia. Otra maniobra con semejantes propósitos fue la urdida por la oposición en el Congreso al pretender que se declarara que Juárez había sido nombrado sólo para cubrir el periodo que Comonfort había dejado sin concluir y que, por ende, Juárez debía dejar el poder en diciembre de 1861. También se desechó.⁹⁰

Por ser indirecta la elección presidencial, como ya se dijo, en elecciones primarias se designaba electores y luego éstos, en junta electoral, designaban por mayoría absoluta de votos al presidente. Las elecciones primarias habían tenido lugar el 5 de febrero de 1861 y debido a la inseguridad y a las deficiencias en las comunicaciones, las elecciones secundarias tuvieron lugar con demora.

Según se hizo constar en el acta respectiva, la minoría de la comisión encargada del cómputo había presentado un dictamen, fundándose en que, como ninguno de los candidatos reunía la mayoría absoluta de votos, el Colegio Electoral debía proceder a elegir presidente entre Juárez y González Ortega, los dos contendientes con la más alta votación. En la misma acta se explicaba que, de los 9647 votos a que se referían las actas llegadas a la Secretaría del Congreso, 5161 habían sido en favor de Juárez; 2700 en favor de Lerdo,

⁹⁰ JUÁREZ, *Documentos*, pp. 427-429 y 559.

aproximadamente 1 800 en favor de González Ortega y el resto en favor de Doblado.

Fue el 11 de junio cuando el Congreso se constituyó en Colegio Electoral. El acta de esa fecha muestra la diferencia de criterios entre los dos grupos en los que se dividió la comisión del Congreso encargada del cómputo. El mayoritario, formado por once diputados, consideraba que el cómputo se tenía que hacer sobre los 9 636 votos emitidos, por lo que, al haber 5 289 votos en favor de Juárez, éste había obtenido la mayoría absoluta. El minoritario pretendía tomar como base el total de electores que debería haber sufragado y, en tal caso, ninguno había obtenido la mayoría absoluta, por lo que el Congreso debía elegir entre los dos candidatos con mayor votación, lo que significaba una maniobra para escoger entre Juárez y González Ortega.

Esta posición violentaba la letra del artículo 51 de la Ley Orgánica Electoral del 3 de febrero de 1857, vigente en ese entonces, que expresamente disponía que el escrutinio debía hacerse sobre los votos emitidos. Estos puntos de vista divergentes fueron discutidos y por 61 votos en favor y 55 en contra se aprobó el dictamen de la mayoría. En el acta de esa fecha, la Comisión precisaba, invocando el artículo 51, que había computado votos y no derechos a votar y que Juárez había obtenido 5 289 y que 4 347 se habían distribuido así: 1 989 para Lerdo, 1 846 para González Ortega y el resto, en pequeñas fracciones, distribuido entre muchas y variadas personas. Y que siendo 9 636 el total de votos emitidos, Juárez había obtenido la mayoría absoluta. En el mismo dictamen se hacía constar el voto particular, suscrito por diez individuos que, reproduciendo el voto de la minoría expresado el 23 de mayo, consideraba que Juárez no había

obtenido la mayoría requerida. En el acta consta, entre otras intervenciones, la de Riva Palacio quien adujo que la ley exigía mayoría absoluta de electores y que, computados éstos sobre la base de 7 000 000 de habitantes, aquéllos debían ascender a 15 000.⁹¹

El 15 de junio de 1861, Juárez tomó posesión como presidente constitucional, con un discurso que no ocultaba la situación complicada, difícil y tal vez peligrosa. Señalaba que los medios de acción con que contaba el poder público estaban embotados unos, degenerados otros, y casi desquiciada en todas sus partes la máquina social, y que la fe y la confianza estaban relajadas. Expresaba su resolución invariable de respetar y hacer que se respetaran la ley y los fueros de la autoridad. Respecto a la Hacienda, habló de los enormes gastos que se debían erogar para completar la pacificación del país, porque la guerra civil de siete años había agotado casi todas las fuentes del erario.⁹²

El panorama pintado por Juárez no exageraba: amén de la grave crisis hacendaria, la virulenta oposición parlamentaria y las tremendas presiones extranjeras, la reacción derrotada había logrado crear un ambiente de zozobra y alarma. La anarquía era pavorosa, pero el Poder Ejecutivo estaba maniatado para luchar contra ella en forma pronta y eficaz por la oposición sistemática, incoherente y desorbitada del Congreso. La oposición no cejaba y una maquinación más, instigada por los diputados José Linares y Juan Ortiz Careaga, pretendió separar a Juárez y sustituirlo por Doblado, González Ortega y López Uruga.⁹³

⁹¹ Véase JUÁREZ, *Documentos*, pp. 559-568.

⁹² Véase JUÁREZ, *Documentos*, pp. 572-575.

⁹³ Véase JUÁREZ, *Documentos*, p. 562.

A la vez que se ventilaban delicadas cuestiones políticas, el jefe de las gavillas de la reacción, Leonardo Márquez, continuaba en su guerra de exterminio. El 3 de junio, después de su aprehensión en su hacienda Pomoca, fue ejecutado Melchor Ocampo. El crimen causó una honda consternación en Juárez y en los hombres del régimen y pena profunda en la sociedad. No tardaron en reaccionar: el 4 de junio, a los facciosos responsables se les declaró fuera de la ley.⁹⁴ Y por decreto de la misma fecha, se facultó al Ejecutivo para que se proporcionara recursos de cualquier manera para destruir a las gavillas de rebeldes.⁹⁵

Comandada por Zuloaga y otros, el 25 de junio, una fuerza de 1 500 hombres de caballería llegó hasta la Rivera de San Cosme, con la pretensión de atacar la capital. Fueron rechazados por los batallones de Ignacio Mejía. El ataque tuvo lugar mientras en el Congreso se debatía la reorganización de la Suprema Corte, donde se oía el fragor de la batalla. En nombre del presidente, el ministro de Justicia solicitó permiso para que el diputado Baz se encargara del Gobierno del Distrito Federal y se declarara a éste en estado de sitio, surtiendo los efectos de la ley de 21 de enero de 1856, en lo que no se opusiera al decreto sobre la suspensión de garantías.⁹⁶

⁹⁴ Núm. 5367, 4 de junio de 1861, "Decreto del Congreso. Declara fuera de la ley a los individuos que menciona", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁹⁵ Núm. 5368 bis, 4 de junio de 1861, "Decreto del Congreso. Faculta al Ejecutivo para proporcionarse recursos con el fin de destruir la reacción", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

⁹⁶ Núm. 5385, 25 de junio de 1861, "Decreto del Congreso. Se declara en estado de sitio el Distrito Federal", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

Ambas solicitudes fueron concedidas. Medidas semejantes fueron tomadas en Puebla, Estado de México y Jalisco.⁹⁷

Un nuevo golpe, éste de imagen, sería propinado al gobierno: los ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia debían ser elegidos popular e indirectamente, de acuerdo con la Constitución. Entre los vicios de diseño institucional — éstos señalados de manera pertinente por Sierra, entre otros autores — estaba colocar en la cima del Poder Judicial a un elemento vivo de la política. Era un error, puesto que el presidente de la Corte era un sustituto del presidente. También lo era el reclutamiento de ministros de la Corte, pues se daba entrada a los políticos puros a un cuerpo que, por sus funciones, estaba llamado a ejercer un papel sereno, equilibrado, ajeno a la política de pasión y de lucha.⁹⁸ Ahora bien, a reserva de convocar a elecciones, el Congreso decidió designarlos interinamente, con el fin de integrar ese poder, y el 2 de julio designó presidente de la misma al general González Ortega.⁹⁹ Esto fue leído como una maniobra más para eliminar a Juárez, pues constitucionalmente el presidente de la Corte podía sustituir al de la República.¹⁰⁰ Al protestar el cargo, González Ortega pronunció un discurso que fue interpretado en la prensa como todo un programa político, por el que pretendía ganarse adeptos aun entre militantes y militares de la reacción vencida, y abogaba por una

⁹⁷ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 64-67.

⁹⁸ SIERRA, *Obras*, XIII, *Juárez*, p. 314.

⁹⁹ Núm. 5390, 3 de julio de 1861, “Decreto del Congreso. Sobre nombramiento de Presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia”, en DUBLÁN Y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

¹⁰⁰ JUÁREZ, *Documentos*, pp. 563-564.

ley del olvido.¹⁰¹ A los ocho días pidió permiso para dejar la función y volver al ejército.

En vista de un plan de levantamientos, asedio constante y conspiración por parte de la reacción, el gobierno había obtenido facultades extraordinarias por decreto del 7 de junio y, en virtud de ellas, se suspendieron ciertas garantías por seis meses, se puso en vigor la ley contra conspiradores del 6 de diciembre de 1856 y, respecto a la libertad de imprenta, se puso en vigor la ley Lafragua de junio de 1855.¹⁰²

Ante la circunstancia de que la reacción desarrollara ese vasto plan de operaciones, el gobierno decidió responder más enérgicamente aún. Reunió varios cuerpos del ejército y se les nombró comandante al general González Ortega. El 13 de agosto, González Ortega derrotó de manera contundente en Jalatlaco a Márquez, Zuloaga y otros cabecillas de lo más selecto de ese bando, a la cabeza de 2 500 hombres. No obstante, los ataques no cederían. El 17 de agosto, el vencedor fue recibido en la capital con toda clase de honores, lo que acrecentó su fama.¹⁰³

Dadas las difíciles circunstancias, pese a estar convencido de que el régimen era presidencial —según comenta Jorge L. Tamayo—, Juárez consideró necesario reforzar su gobierno con el visto bueno del Congreso y manejó el mecanismo para designar a sus colaboradores como si se tratara de un régimen parlamentario. Ya León Guzmán, ante la falta de apoyo parlamentario y angustiado por los problemas hacendarios e internacionales, había presentado su renuncia en dos

¹⁰¹ SIERRA, *Obras*, XIII, Juárez, p. 315.

¹⁰² Núm. 5369, 7 de junio de 1861, "Decreto del Congreso. Sobre suspensión de garantías", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

¹⁰³ GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 68-70.

ocasiones, lo que obligaba a Juárez a buscarle un sucesor.¹⁰⁴ Con él, había renunciado Castaños. Y se trataba de un gabinete apenas formado en mayo. Sierra afirmaría que, de estas prácticas constantemente observadas, Juárez infería que, sin el acuerdo del Congreso, no podía marchar con legitimidad y que esta idea equivocada explicaba su afán de nombrar ministerios apoyados de manera directa en la Cámara y más aún, que el criterio de los políticos del tiempo de Juárez era que un gabinete sólo podía aceptar su encargo si la mayoría de la Cámara aprobaba su programa.¹⁰⁵ Nos podemos preguntar si Juárez sufría pasivamente estos procedimientos y prácticas —pese a su convicción de que se trataba de un régimen presidencial, pero se inclinaba de conformidad ante la opinión y criterios prevalecientes— o si se trataba de la astucia del zorruno político que, con el auxilio de estas prácticas, no sólo aseguraba la relación entre gobierno y Congreso, por medio del gabinete, sino que eludía las censuras contra él mismo, tras el parapeto de su jefe de gabinete.

En el Congreso, la oposición no dejaba de atacar duramente al gobierno aduciendo falta de energía y la crisis ministerial no concluiría, sino hasta el 13 de julio, pues la invitación de Juárez a formar parte de su gobierno la rechazarían, entre otros, Doblado y Sebastián Lerdo de Tejada. Después de no pocos esfuerzos y peripecias de Juárez, para reintegrar su gabinete, encargó Relaciones a Manuel María de Zamacona; Fomento a Blas Balcárcel; Justicia a Joaquín Ruiz; Hacienda a José Higinio Núñez y Guerra a Zaragoza. Como era la práctica, el nuevo ministerio hizo, desde

¹⁰⁴ JUÁREZ, *Documentos*, p. 563.

¹⁰⁵ SIERRA, *Obras*, XIII, *Juárez*, pp. 309-310.

luego, público su programa, en el que manifestaba las ideas que regirían su administración, entre otras, exterminar las hordas reaccionarias, reorganizar y expeditar la administración de justicia, restablecer la seguridad en las principales vías de comunicación, abolir los impuestos irregulares y vejatorios, etcétera.¹⁰⁶

Pese a los esfuerzos de la administración Juárez por mejorar la situación social, nada bastaba para paliar la penuria incurable de un erario imposibilitado para organizar sus rentas interiores y obligado a resguardar de las catástrofes internacionales, con medidas precarias, sus verdaderas rentas: las exteriores. El 21 de agosto de 1861, se estableció una contribución de 1% sobre capitales mayores de 2000 pesos, exigible a todo habitante del Distrito Federal sobre sus bienes ubicados o no ahí mismo; la contribución debía cubrirse en quince días, so pena del uso de la facultad económico-coactiva.¹⁰⁷ La medida fue acogida por los causantes con sorda cólera.

Dadas las dificultades financieras y con el fin de reestructurar la política económica, el 13 de julio, el ministro de Hacienda, Núñez, presentó la iniciativa que se dirigiría al Congreso con objeto de suspender los pagos de las deudas externa e interna. El 17 de julio, se expidió la ley de suspensión de pagos. En ella se señalaba que, a partir de esa fecha, el gobierno recibiría todo el producto líquido de las rentas federales, y sólo se deduciría lo correspondiente al gasto de administración de las oficinas recaudadoras y quedando sus-

¹⁰⁶ GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 74-77.

¹⁰⁷ Núm. 5431, 21 de agosto de 1861, "Decreto del gobierno. Se establece en el Distrito una contribución del uno por ciento sobre capitales", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

pendidos por el término de dos años todos los pagos, incluso el de las asignaciones destinadas para la deuda contraída en Londres y para las convenciones extranjeras. Se aducía que se trataba de colocar las obligaciones de la República sobre una garantía sólida y permanente que nunca había tenido.¹⁰⁸

El 21 de julio, el gobierno, por conducto de Zamacona, dio una explicación de la ley de suspensión de pagos al cuerpo diplomático, mediante una circular, presentando al gobierno como un deudor honrado que tenía el propósito de cumplir sus compromisos; le parecía menester contar, durante algunos días, con sus rentas y poder emplearlas metódica y económicamente en restablecer la paz y la seguridad pública, y se aplicaría entre tanto, lo que no hubiera menester para asegurar la vida y la defensa de la sociedad, en cubrir sus obligaciones atrasadas.¹⁰⁹

No sin que antes mediaran agresivas y altaneras comunicaciones, los representantes del gobierno de Inglaterra, Wyke, y el de Francia, Dubois de Saligny, se dirigieron al Ejecutivo, tan pronto como tuvieron conocimiento de la decisión, y solicitaron la derogación en lo relativo a las convenciones extranjeras y amenazaron con romper relaciones si para el 25 de julio no eran satisfechas sus pretensiones, por lo que al llegar este plazo sin que esto hubiera pasado, cumplieron su amenaza. Aun así, como se verá, el gabinete juarista dio evidentes señales de su deseo de solucionar el problema. Pero la expedición de la ley del 17 de julio, en la parte relativa a los pagos de las convenciones extranjeras, no

¹⁰⁸ Núm. 5398, 17 de julio de 1861, "Ley del Congreso. Arreglo de la Hacienda Pública", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

¹⁰⁹ Véase JUÁREZ, *Documentos*, pp. 671-673.

era en realidad sino el pretexto para invadir al país e intervenir en la política interna.¹¹⁰

Lo complicado de la situación política y financiera y el estado de ánimo de la sociedad, explica Sierra, privó de toda importancia a los ojos del público a un hecho singular, inusitado en los anales del régimen parlamentario en el que se vivía al margen y a expensas de la Constitución. Éste consistió en la petición dirigida a Juárez, el 7 de septiembre, por una importante minoría de la Cámara para que se separara de su puesto, aduciendo la falta de energía y vigor en el gobierno y los desaciertos de su administración. A la petición se respondió el mismo día con otra solicitud dirigida a Juárez para solicitarle que no abandonara la presidencia firmada por 54 diputados. Pese al fracaso de la intentona y a la fría indiferencia de la opinión pública, concluye Sierra, el síntoma era la escisión de la Cámara en dos porciones prácticamente iguales, lo que presagiaba dificultades extremas para el Ejecutivo.¹¹¹

A principios de noviembre, se percibió la inminencia de la invasión y se hicieron las previsiones militares necesarias para la defensa de la nación.¹¹² Al mismo tiempo, se hicieron las gestiones políticas necesarias para que, tanto en el frente externo como en el interno, se neutralizaran o debilitaran

¹¹⁰ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 79-83.

¹¹¹ Véase SIERRA, *Obras*, XIII, Juárez, pp. 317-318. Así como GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 86-87.

¹¹² Núm. 5467, 1 de noviembre de 1861, "Circular de la Secretaría de Gobernación. Se anuncia que España organiza una expedición para invadir la República. Se ordena a los gobernadores que remitan noticia de la fuerza con que contribuyen a la defensa nacional", en DUBLÁN Y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

los adversarios. En efecto, el 26 de noviembre, el Congreso derogó las disposiciones relativas a las convenciones diplomáticas y a la deuda contraída en Londres, y ordenó al gobierno que iniciara las leyes necesarias para reintegrar las cantidades adeudadas a los acreedores de las convenciones y de la deuda contraída en Londres.¹¹³ El 5 de diciembre, el gobierno, con el fin de alejar todo pretexto para violar la neutralidad, recomendó a otras autoridades extremar los cuidados para hacer efectivas las garantías concedidas a los extranjeros, por los tratados y el derecho de gentes.¹¹⁴ Por otra parte, el 2 de diciembre se concedió amnistía general por todos los delitos políticos cometidos desde el 17 de diciembre de 1857 hasta esa fecha, se exceptuó a los que hubieran fungido como presidentes, desde el 17 de diciembre de 1857 hasta diciembre de 1860; a quienes hubieran intervenido en la matanza de Tacubaya y en el plagio y muerte de Ocampo; a los que hubieran firmado y ratificado el Tratado Mon-Almonte, etcétera.¹¹⁵

El 21 de noviembre, Zamacona, ministro de Relaciones, y el representante del gobierno inglés firmaron un arreglo que consistía en que el gobierno mexicano entregaría los 660 000 pesos robados por Miramón a la legación inglesa y

¹¹³ Núm. 5477, 26 de noviembre de 1861, “Decreto del Congreso. Se deroga la ley de 17 de julio último y se manda poner en vía de pago lo que se adeude por convenciones diplomáticas”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

¹¹⁴ Núm. 5480, 5 de diciembre de 1861, “Circular de la Secretaría de Relaciones. Sobre que se hagan efectivas las garantías concedidas a los extranjeros”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

¹¹⁵ Núm. 5479, 2 de diciembre de 1861, “Decreto del Congreso. Se concede amnistía general por delitos políticos”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

los 400 000 tomados por Degollado de la conducta de Laguna Seca, pertenecientes a súbditos ingleses y los intereses generados. Una comisión del Congreso, en un dictamen, reprobó el convenio el 22 del mismo mes. Se empeñó una viva discusión en el pleno en la que Zamacona hizo la defensa del convenio, en medio de sesiones borrascosas, pero fue reprobado por 70 votos contra 29. Al presentar su renuncia, debida a la derrota parlamentaria, Zamacona dio a conocer que el 13 de julio, el ministro de Hacienda, al presentar la iniciativa sobre la suspensión de pagos ante el Consejo de Ministros, él había sido el único que votó en contra, por querer tomarse la medida sin prepararla por medio de acuerdos diplomáticos.¹¹⁶

Separado Zamacona del ministerio, aceptó la cartera Manuel Doblado, quien compareció inmediatamente ante el Congreso para solicitar facultades extraordinarias y éste, el 11 de diciembre, declaró vigente la ley del 7 de junio de 1861, suspendiendo garantías y otorgando facultades omnímodas al gobierno para tomar providencias, sin más restricción que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la constitución y los principios y Leyes de Reforma.¹¹⁷

Con motivo de la ruptura de lo convenido en los preliminares de La Soledad, Juárez lanzó un manifiesto a la nación, el 12 de abril de 1862, en el que hacía ver cómo los representantes franceses, faltando a su compromiso no sólo con el

¹¹⁶ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 123-128.

¹¹⁷ Véase GALINDO Y GALINDO, *La gran década*, pp. 128-130. Véase también núm. 5484, 11 de diciembre de 1861, "Decreto del Congreso. Se suspenden algunas garantías y se faculta ampliamente al Ejecutivo", en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

gobierno mexicano, sino con sus aliados ingleses y españoles, pretendían poner en duda la legitimidad del gobierno constitucional, derrocarlo y cambiar de régimen. Éste rechazaba la fuerza con la fuerza, pues su deber era mantener la independencia y la soberanía y defender a la nación de la injusta agresión. Reiteraba su compromiso de cumplir sus obligaciones pactadas en cuanto fuera posible.¹¹⁸ Con estos acontecimientos, no se puede hablar del funcionamiento normal de un gobierno, a lo que vino a sumarse un decreto del Congreso que dispuso continuaran suspendidas las garantías y se autorizaran de nuevo al Ejecutivo los poderes omnímodos, de acuerdo con la ley del 11 de diciembre anterior.¹¹⁹

CONSIDERACIONES FINALES

La teoría constitucional es una forma de lectura, de integración, una forma como se tiene que entender su funcionamiento y sentido, lo cual está en íntima conexión con los presupuestos históricos de los que partieron los creadores de una constitución para armar su estructura, es decir, qué sociedad u organización política repudiaban o a qué tipo de alguna de ellas aspiraban y, como consecuencia, qué tipo de entramado institucional diseñaron para tratar de alcanzarla.¹²⁰

¹¹⁸ Núm. 5594, 12 de abril de 1862, “Circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación. Se acompaña a los señores gobernadores de los Estados el decreto de esta fecha”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

¹¹⁹ Núm. 5614, 3 de mayo de 1862, “Decreto del Gobierno. Sobre suspensión de garantías y facultades acordadas al Ejecutivo”, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*.

¹²⁰ Para una visión más desarrollada de la idea de teoría de la constitución, véase Cossío, “Los abogados y la necesidad de una Teoría de la consti-

Para considerar la teoría constitucional que subyace en la Constitución de 1857 habría que tomar en cuenta que ni en el Plan de Ayutla ni en sus reformas de Acapulco hay trazo alguno de la ideología de los liberales puros. Existe el explícito repudio a la monarquía y el énfasis en la necesidad de un hombre fuerte que, con el fin de mantener la paz y el orden públicos, obrara sin las dilaciones y trámites de las barreras legales, lo cual no sólo era antiliberal, sino contrario al espíritu de Ayutla.

El propósito que animó a ese movimiento fue la reforma social y el progreso, y para ello era menester crear un centro impulsor, una dictadura que no sólo fuera garante de la paz, sino agente activo de la reforma ansiada que, al tener como límite las garantías individuales, era eso, una dictadura, pero no despotismo ni tiranía. Ahora bien, por su desconfianza excesiva en el hombre y la confianza extrema en los sistemas, el diseño constitucional del poder hecho en 1857 iría contra el espíritu de Ayutla.

Por otra parte, con sus intervenciones y con las prácticas observadas en el curso del Congreso Constituyente, los diputados dieron más de una muestra de su intención de establecer un sistema de gobierno parlamentario o que, al menos, contuviera ciertos elementos de tal tipo. Eso sentó importantes precedentes en las posteriores prácticas y conductas de los actores políticos. Dicho todo lo anterior, sin embargo, la aprobación del diseño institucional —en el que

tución para México”. También TROPER, “L'expérience américaine”, pp. 115-116. También mi ensayo “Las siete leyes constitucionales. Los presupuestos históricos y la teoría constitucional subyacentes al diseño de sus instituciones”, en volumen colectivo de próxima aparición a publicar por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

se transcribieron reglas muy semejantes a las del sistema presidencial de 1824 — pasó sin mayor debate.

Si bien la constitución no era propiamente parlamentaria, en cambio, al no prohibirlas, permitía prácticas características de ese sistema. El texto constitucional fue equívoco, pues tiene indicios tanto presidenciales como parlamentarios. Sin embargo, en los debates, los creadores de la constitución dejaron sentada la responsabilidad del gabinete frente al Congreso, no por disposición expresa, sino dejando las vías y los medios para los constantes cambios gubernamentales en los precedentes, prácticas y procedimientos que sentó el Congreso.

Dadas la separación funcional rígida de los poderes y la consecuente subordinación del Ejecutivo al Legislativo, se hacía indispensable para la gobernabilidad establecer una liga que los conectara, con el fin de evitar el aislamiento y los conflictos. Esa liga fue el gabinete y Juárez lo entendió muy bien.

No hay duda de haber hallado evidencias en el propósito de los creadores de la constitución de establecer la supremacía del Poder Legislativo, pero esto era la consecuencia de haber adoptado la separación funcional rígida de los poderes, reforzada por la adopción de la soberanía nacional. También hay trazos de su voluntad de establecer prácticas parlamentarias.

En cuanto a las prácticas parlamentarias que ellos mismos observaron, que dejaron sentadas como precedentes y que se repetirían incesantemente en el breve lapso de entreguerras, están las renunciaciones de los ministros por presión de la opinión pública, por el retiro de la confianza del Congreso, por diferir del sentir del presidente o del resto del gabinete; renuncia colectiva de ministros si el jefe de gabinete lo hacía; presentación del programa de gobierno ante el Congreso, como

forma de asegurar su confianza; práctica de escoger ministros encargados de formar gabinete; ministros que intervienen en los debates y votan; la solicitudes de informes hechas por el Congreso al gobierno; las interpelaciones, etcétera.

REFERENCIAS

BULNES, Francisco

Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma, México, Nacional, 1972.

COMONFORT, Ignacio

“Política del general Comonfort, durante su gobierno en México”, en PORTILLA, 1987, pp. 367-396.

COSÍO VILLEGAS, Daniel

La Constitución de 1857 y sus críticos, México, Secretaría de Educación Pública, «SepSetentas, 98», 1973.

Historia moderna de México. La República Restaurada. La vida política, México, Hermes, 1959.

COSSÍO, José Ramón

“Los abogados y la necesidad de una teoría de la constitución para México”, en *Este País*, 184 (julio 2006), pp. 46-50.

CUEVA, Mario de la *et al.*

Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer centenario, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1954.

DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO

Legislación Mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas de la independencia de la República, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano Hijos, 1876, versión digital <http://biblioweb.dgsc.unam.mx/dublan/lozano/>, consultado entre enero y marzo de 2007.

GALINDO Y GALINDO, Miguel

La gran década nacional, 1857-1867, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Puebla, 1987, t. II.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel

“La responsabilidad política en el Derecho Constitucional americano”, en *Anuario Jurídico*, XI (1984), pp. 460-489.

HAURIUO, André

Droit constitutionnel et Institutions politiques, París, Montchrestien, 1968.

JENNINGS, Ivor William

El régimen constitucional inglés, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

JUÁREZ, Benito

Documentos, discursos y correspondencia, selección y notas de Jorge L. Tamayo, México, Libros de México, 1972, vol. 4.

KNAPP, Frank A.

“Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History”, en *The Hispanic American Historical Review* (feb. 1953), pp. 65-87.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio

“El presidencialismo mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de Historia de América*, 63-64 (ene.-dic. 1967), pp. 69-78.

“El Ejecutivo y su gabinete”, en MARTÍNEZ BÁEZ, 1994, pp. 445-460.

Obras, I. Obras Político-Constitucionales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

O'GORMAN, Edmundo

“Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla”, en CUEVA *et al.*, 1954, pp. 169-204.

PANTOJA MORÁN, David

“Las siete leyes constitucionales. Los presupuestos históricos y la teoría constitucional subyacentes al diseño de sus instituciones”, en volumen colectivo de próxima aparición bajo el sello del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

PORTILLA, Anselmo de la

México en 1856-1857. Gobierno del General Comonfort, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Puebla, 1987.

RABASA, Emilio

La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México, México, Porrúa, 1956.

RIVA PALACIO, Vicente

México a través de los siglos. Historia general y completa del desenvolvimiento social, político, religioso, militar, artístico, científico y literario de México desde la antigüedad más remota hasta la época actual; obra única en su género, t. v. *La Reforma*, por José María Vigil y otros, México, Cumbre, 1970.

SCHOLES, W. V.

Política mexicana durante el régimen de Juárez. 1855-1872, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

SIERRA, Justo

Obras completas, XIII. *Juárez: su obra y su tiempo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

STOKES, William S.

Latin American Politics, Nueva York, T. Y. Crowell, 1959.

TENA RAMÍREZ, Felipe

Leyes fundamentales de México, 1808-1957, México, Porrúa, 1957.

“Comonfort, los moderados y la Revolución de Ayutla”, en CUEVA *et al.*, 1954, pp. 285-319.

TROPER, Michel

“Actualité de la séparation des pouvoirs”, en TROPER, 1994, pp. 223-236.

Pour une théorie juridique de l'Etat, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980.

“L'expérience américaine et la constitution française du 3 Septembre, 1791”, en TROPER, 2001, pp. 115-127.

Théorie du droit, le droit, l'état, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

VALADÉS, Diego

El gobierno de gabinete, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

ZARCO, Francisco

Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857], México, El Colegio de México, 1956.