



308909  
**UNIVERSIDAD PANAMERICANA** 23

Facultad de Derecho con Estudios Incorporados  
a la Universidad Nacional Autónoma de México 29.

**“ El Presidencialismo Mexicano y  
Alvaro Obregón ”**

**T E S I S**

*Que, para obtener el título de :*

**LICENCIADO EN DERECHO**

*P r e s e n t a :*

**Enrique Peña Nieto**

**MEXICO. D. F**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**1991**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y ALVARO OBREGON

	Página
INTRODUCCION .	3
<b>CAPITULO I.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES</b>	
1.1. Distinción entre Presidencialismo y Parlamentarismo.	6
1.2. Antecedentes históricos del Presidencialismo en México.	19
1.3. El Presidencialismo en las Constituciones de México.	
1.3.1. Constitución de Cádiz.	26
1.3.2. Congreso de Chilpancingo.	27
1.3.3. Constitución de Apatzingán.	29
1.3.4. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.	31
1.3.5. Constitución de 1824.	32
1.3.6. Las Siete Leyes.	35
1.3.7. Las Bases Orgánicas.	38
1.3.8. El Acta de Reformas de 1847.	41
1.3.9. La Constitución de 1857.	44
1.3.10 La Constitución de 1917.	47
<b>CAPITULO II.- EL PRESIDENCIALISMO EN LOS SIGLOS XIX Y XX.</b>	
2.1. Don Benito Juárez: Dictadura Presidencial.	52
2.2. Don Sebastián Lerdo de Tejada: Reforzamiento Legal del Presidencialismo.	66
2.3. Dictadura Porfirista.	72
2.4. Don Venustiano Carranza: Dictadura Constitucional.	80
<b>CAPITULO III.- ALVARO OBREGON Y LOS INICIOS DE LA INSTITUCIONALIZACION REVOLUCIONARIA.</b>	
3.1. Semblanza Biográfica del General Alvaro Obregón.	88
3.2. Enfrentamientos de Obregón con Carranza.	97
3.3. El Congreso Constituyente de 1917: Lucha entre Radicales y Renovadores.	105
3.4. La ruptura entre Obregón y Carranza.	120

CAPITULO IV.-	EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS REFORMAS.	
4.1.	Proyecto de Venustiano Carranza.	133
4.2.	El Presidencialismo en la Constitución de 1917.	143
4.3.	Obregón y las Reformas Constitucionales.	161
4.4.	Calles y la Institucionalización.	184
CONCLUSIONES		190
BIBLIOGRAFIA		196
LEGISLACION		201
FUENTES DE CONSULTA		202

## INTRODUCCION

El trabajo que a continuación presentamos, pretende analizar la conformación del Presidencialismo Contemporáneo Mexicano, considerando a éste en su estructura jurídica vigente y la evolución que ha tenido fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Entendemos al Presidencialismo Contemporáneo como una institución política, actual, de gran arraigo en México y que ha sido pieza de trascendencia en la vida político-social de los mexicanos, consecuencia de sucesos históricos, políticos y jurídicos en el transcurso de la vida independiente de nuestro país.

En nuestra exposición partimos de ubicar el tema central de nuestra tesis, el presidencialismo, como uno de los sistemas de gobierno contemporáneos y como una institución que ha prevalecido a lo largo de nuestra historia constitucional.

Un estudio más detallado del presidencialismo lo hacemos partir de la segunda mitad del siglo XIX, mediante el análisis de los acontecimientos histórico-jurídicos de nuestro país y en el que se involucra el modo de gobernar de los hombres de ese tiempo como Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.

Nuestra atención se centra en el periodo siguiente a la Revolución Mexicana, cuando se desató la lucha de caudillos y en cuyo ambiente se

elaboró la Constitución de 1917. Dos personajes, entonces, cobran gran importancia: Venustiano Carranza y Alvaro Obregón. Los dos influyen en la configuración del Presidencialismo Mexicano Contemporáneo y por ello la razón de que les dediquemos un espacio amplio dentro del presente trabajo.

Nuestro estudio culmina con una breve referencia a la actitud política asumida por el General Plutarco Elías Calles a la muerte de Obregón y que -- vino a significar un parteaguas en la vida institucional de México.

El presente trabajo constituye el examen escrito para la obtención del grado de licenciado en derecho, por lo que agradezco a los lectores las observaciones que pudieran hacer al mismo.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

## CAPITULO I

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

#### 1.1. DISTINCION ENTRE PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO.

En el campo del pensamiento político, cada día adquiere mayor relevancia la cuestión de diferenciar con la mayor exactitud posible las características de dos sistemas democráticos, que hoy predominan en el mundo, después del fracaso rotundo del totalitarismo estatal y de la dictadura del proletariado. Nos referimos a los sistemas parlamentario y presidencialista.

" En el primero de dichos sistemas, los representantes del pueblo, los parlamentarios, son los encargados de realizar, esencialmente, las funciones ejecutivas del gobierno; en el segundo, el sistema se caracteriza por el hecho de ser el Presidente quien exclusivamente ejerce las mencionadas funciones ejecutivas, independientemente de todo control parlamentario ". ( 1 )

Felipe Tena Ramírez, en su obra de Derecho Constitucional Mexicano -- apunta " la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el sistema presidencial el ejecutivo participa con independencia ---

( 1 ) Verni, Vicente O. Guía del Mundo (Contrastes Políticos de Nuestro Tiempo). México, D.F. Ediciones Mediterrani 1946. p. 133

porque en la forma republicana es en la que el Jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente halla el ambiente propicio para ser independiente de la Asamblea - Deliberante ". ( 2 ).

Para el Doctor Jorge Carpizo, en su obra, El Presidencialismo Mexicano, - enlista las características del sistema presidencial contrastándolas con las del sistema parlamentario:

Las características del sistema parlamentario son las siguientes:

- a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también - miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o -- por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría -- parlamentaria.
- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene prin cipalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de go- bierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar Primer Ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la -

( 2 ) Tena Ramírez Felipe Derecho Constitucional Mexicano, México, D.F. Editorial Porrúa 1985. p. 133

mayoría parlamentaria.

- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento -- puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al -- gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe del estado, quien generalmente accederá, -- que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quien posea la razón; si el parlamento o el gobierno.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente -- que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, -- lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de -- estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros -- del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al

de la mayoría del congreso.

- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no -- puede darle un voto de censura. ( 3 ).

En términos generales, los juristas más reputados están de acuerdo en -- que el Parlamentarismo consiste en que el Poder Ejecutivo necesita, para ejercer sus facultades y atribuciones, de la confianza explícita de los representantes, o delegados de la soberanía popular, y son las cámaras legislativas -Cámara de Senadores y Cámara de Diputados- las que sostienen o derivan al gabinete ministerial y, en ciertos casos, al Presidente de la República.

Dentro del sistema parlamentario, también es necesario que el Gobierno goce de la confianza del Jefe del Estado o del Presidente de la República, -- quien designa al titular del Gobierno o Primer Ministro.

Al faltar una de ambas confianzas, se generan las llamadas crisis ministeriales que culminan con la dimisión del Gabinete o Gobierno. En este supuuesto, el Jefe del Estado se encargará de designar otro Presidente de Gobierno, a fin de que lo constituya en forma tal que logre la plena confianza del - Parlamento.

De lo anterior podríamos concluir que el Parlamentarismo es un sistema en el cual se busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo

( 3 ) Carpizo Jorge Presidencialismo Mexicano, México, D.F. Editorial Siglo XXI, 1988. p. 13

manifestada a través del Parlamento.

Para ello el jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; siendo así que el gabinete nombrado en esta forma es el responsable de los actos del ejecutivo, pues si bien el Jefe - del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, es lógico entonces que la responsabilidad política la asuma el gabinete y no el Jefe del gobierno.

Siendo el Gabinete el responsable de la opinión de la mayoría, y llegado el caso ésta cesará, aquél deberá dimitir, estando por encima de este vaiven - político el Jefe del gobierno.

Sin embargo cuando existe una virtual oposición entre el Jefe del ejecutivo y el Parlamento, haciendo esto suponer que uno de los dos no interpreta -- bien la voluntad popular, el primero tiene derecho a que sea el pueblo quien - dirima esta controversia mediante la disolución de la cámara y la convocación a elecciones; con su voto el pueblo decidirá qué política apoya.

Para la existencia de un sistema político como el parlamentario son necesarias ciertas condiciones sobre todo referidas a la educación y conciencia cívica de los gobernadores pues coincidimos con la opinión de Tena Ramírez --- quien anota " el sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo comienza - por los cambios frecuentes y desorientados en el uso de la violencia, que ---

destruye hasta sus raíces el sistema. El parlamentarismo es cortesía cívica, - tolerancia, discusión pública, tradición; es pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje" . ( 4 ).

Por su parte en el sistema presidencial el Jefe del ejecutivo designa -- libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, - sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del Jefe del gobierno, pues aquéllos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el Jefe del gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo, es el Jefe mismo.

No hay, pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien, mediante la facultad de iniciar leyes y, sobre todo, -- por la facultad de vetarlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el - Legislativo, que al fortalecer al primero se resuelve al cabo en el equilibrio - de las dos.

Es importante aclarar que todas las notas que señalamos como características de cada uno de los sistemas explicados, ni se dan todas y menos aún en forma pura; pero establecer sus características nos permite distinguir si un

( 4 ) Tena Ramírez F. Op. Cit.  
p. 25

sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa. En principio, en un sistema -- presidencial como señala Carpizo, la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los - poderes ejecutivo y legislativo y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro. ( 5 ).

Tomemos pues como definición breve del presidencialismo pero clara -- por los elementos que la integran , la de Maurice Duverger quien apunta que es un sistema que se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a - sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento. ( 6 ).

( 5 ) Carpizo Jorge Op. Cit. p.p. 14-15.

( 6 ) Duverger Maurice Instituciones Políticas y Derecho Constitucional .  
Barcelona, Editorial Ariel 1962. p. 319

### El Predominio del Poder Ejecutivo.

Al margen de los dos sistemas de gobierno que analizamos anteriormente, encontramos que es característica de los sistemas políticos contemporáneos el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. Esta afirmación resulta cierta, lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas, en los presidenciales o parlamentarios.

Aludimos a la preeminencia del poder ejecutivo en este trabajo porque - cabe señalar que en los países con una forma de gobierno presidencialista y - más aún en los de América Latina al cual pertenece nuestro país, esta peculiaridad se hace más notoria y es en donde se da con mayor fuerza al grado - de recaer en el presidente o jefe del ejecutivo la rectoría y conducción de los destinos de un país.

Lo que caracteriza a los gobiernos contemporáneos es la existencia de un ejecutivo fuerte. Mc. Gregor Burns afirma que los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las Asambleas Populares y las Legislaturas, que el XIX y los principios del XX se señalan -- por la formación de los partidos, y se pregunta si actualmente, en todo el -- mundo, estamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo. ( 7 ).

( 7 ) Mc. Gregor Burns James Gobierno Presidencial ,  
México Editorial Limusa-Wiley 1967. pp. 416-417

Pretendiendo indagar sobre cuáles son los factores que han configurado en todas partes del mundo, sin que importe el sistema político y de gobierno, un ejecutivo fuerte como centro del sistema político.

André Hauriou se refiere a la hipertrofia del ejecutivo respecto al legislativo, y señala para ello cuatro razones: a) los problemas de defensa, que incluyen incluso la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; b) la socialización tecnocrática de Occidente que necesita de técnicos, siendo el ejecutivo quien cuenta con ellos; c) los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública, que permiten al ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y -- d) el disfrute por el ejecutivo, de una delegación directa de la soberanía nacional al ser electo por sufragio universal. ( 8 )

Para Héctor Fix-Zamudio, los elementos que fortalecen la supremacía del ejecutivo son: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b) los factores socio-políticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y c) concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales. ( 9 )

( 8 ) Hauriou André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona Editorial Ariel pp. 677-678

( 9 ) Fix Zamudio Héctor, "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano", en Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, Cuadernos de Derecho Comparado Núm. 6, México, UNAM 1967 pp. 176-177

Lo que para los tratadistas citados son los factores que influyen en el predominio del poder ejecutivo en los distintos sistemas políticos del mundo actual, nos permite señalar algunas constantes, pero lo más importante es que la primacía del ejecutivo tiene mucho que ver con la naturaleza de la sociedad y con los problemas políticos que confronta. Esto nos conduce a tener que delimitar factores propios y únicos dependiendo del país en cuestión.

Concretamente, en nuestro país, el presidente, jefe del ejecutivo, es pilar del sistema político y además con una gran preeminencia sobre los demás elementos que integran el sistema político.

Así nos permitimos citar la opinión de algunos autores, referida al caso de México sobre los principales factores que consideran influyen en la configuración de un ejecutivo de un desmesurado poder.

Para Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el ejecutivo mexicano son de índole diversa, a saber:

1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible.
2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.

5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El creciente hipertrófico de la capital.  
( 10 ).

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y -- el gobierno colonial español, b) a las facultades extraconstitucionales que -- tiene y c) a la existencia de un partido semioficial. ( 11 ).

En opinión de Andrés Serra Rojas, el presidente en México es el centro de la vida política por las siguientes causas:

- A) La ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de -- la ley realizadas por la administración pública.
- B) Concentración de todas las cuestiones que desee conocer.
- C) El ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e impor-- tantes, y
- D) El ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del estado.  
( 12 )

- ( 10 ) González Cosío Arturo " Notas para un Estudio sobre el Estado Mexi-- cano ", Cuatro Ensayos de Sociología Política, México, UNAM 1972 p. 139
- ( 11 ) Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Pax-Mé-- xico, 1972, p.p. 402-403.
- ( 12 ) Serra Rojas Andrés, " La Función Constitucional del Presidente de la República " en El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho -- Administrativo, México, Lib. Manuel Porrúa 1962, pp. 226-227.

Jorge Carpizo considera que las causas del predominio del presidente en México son :

- Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por -- las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si -- se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos -- del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que -- tiene en materia económica.
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales

interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

- . El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- . Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

( 13 )

Concluamos este tema diciendo que las razones que configuran un poder ejecutivo predominante varían de acuerdo a la integración del sistema político de cada país, y que lo que resulta una realidad ineludible, es que aquí, en México, con un sistema presidencialista, el jefe del poder ejecutivo tiene un poder omnímodo y absoluto y que su conformación se debe tanto a razones jurídicas como metajurídicas que se han ido integrando a través del tiempo y que en el presente trabajo nos avocaremos a analizar principalmente las primeras.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESIDENCIALISMO  
EN MEXICO

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la Constitución Norteamericana de 1787. En ella se estructuraron matices nuevos de los poderes ejecutivo y legislativo que dieron por resultado el régimen presidencial; por ésta razón se han considerado que la Constitución Norteamericana configura el sistema presidencial clásico.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes norteamericanos fueron:

- El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.
- La Constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.

Podemos afirmar entonces que estos elementos fueron la inspiración de los constituyentes de Filadelfia que quizá sin habérselo propuesto crearon una

nueva figura política.

Así tenemos entonces que los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano: porque en Estados Unidos se creó, porque ahí ha funcionado, y bien. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él si no se le relaciona con los poderes -- legislativo y judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con las otras piezas que lo configuran.

Sin embargo, el éxito del régimen presidencial norteamericano debe también atribuírsele a otros factores como la influencia de la opinión pública y -- muy importante el alto nivel de educación política.

Apuntamos lo anterior porque ese sistema trasladado a un medio diferente ha dado resultados distintos al obtenido en Norteamérica y es que el régimen presidencial hay que analizarlo en su entorno jurídico-político-social del país en cuestión.

### Antecedentes en América Latina

Los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y -- países en vía de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo.

El gran problema ha consistido por una parte en que el presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y, por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos.

Se ha intentado más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo. ( 14 ).

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército, lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un neopresidencialismo cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; --

( 14 ) Lambert Jacques América Latina , Barcelona, Editorial Ariel, pp. 54-58.

diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.

Las notas anteriores no se dan con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos, porque entre ellos hay variantes, tanto si los analizamos desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista económico, político y social, y como confirmación a lo que aseveramos, Karl Loewenstein, clasificó los sistemas presidenciales en tres clases:

- ' Presidencialismo puro, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema. Aquí colocamos a México.
- ' Presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete, y
- ' Aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado. ( 15 )

Así queda claro que hay diferencias entre los diversos sistemas presidenciales de América Latina; pero la similitud entre ellos puede encontrarse en el predominio del ejecutivo y en la colaboración de los poderes cuyas pautas principales son señaladas por el propio ejecutivo.

Para entender mejor el sistema presidencial en los países latinoamericanos, es necesario analizarlo con todo su sistema político, propio y peculiar de cada país en donde la constante es armonizar la libertad y el orden con la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determine el destino del país.

( 15 ) Loewenstein Karl " La Presidencia fuera de los Estados Unidos ", en - Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, UNAM año II, Núm. 5 1949 p. 55.

### Antecedentes en México

El sistema presidencial mexicano nació con la Constitución Federal de 1824, no como resultado de la tradición, sino más bien como un nuevo experimento político en nuestro país que quería romper con la forma política vigente durante la dominación española. De aquel entonces a nuestros días el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, que han ido conformando un régimen con características propias. Las fuentes del sistema presidencial mexicano de 1824 fueron: La Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz en 1812.

En 1823, Estéban Austin redactó un Proyecto de Constitución para la República Mexicana, en el cual mezcló elementos de las dos leyes fundamentales citadas en el párrafo anterior. Austin propuso el sistema presidencial.

En el proyecto se creaban los secretarios de estado y del despacho, como colaboradores del ejecutivo.

Posteriormente, Austin redactó otro proyecto de constitución en el que reiteró el sistema presidencial, pero del cual excluyó lo concerniente a los preceptos de la Constitución de Cádiz; éste trabajo se lo entregó a Ramos Arizpe quien en parte se inspiró en él.

La influencia española se manifestó en el refrendo de los secretarios de estado para autentificar las leyes, reglamentos y actas del ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el congreso y en algunas fracciones del Artículo que numera las atribuciones del presidente.

La influencia de la constitución norteamericana se hizo sentir en algunos artículos que aunque con sello propio, era evidente el parecido con los de la constitución del vecino país del norte.

El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las Constituciones Mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias, tal es la afirmación que hace Jorge Carpizo, quien incluso resalta las coincidencias más notorias respecto a la estructuración del poder ejecutivo, de los que apuntamos las siguientes:

- a) La existencia del veto como facultad del presidente.
- b) El Congreso dividido en dos Cámaras.
- c) Un sólo período de sesiones del Congreso y (hasta antes de 1989).
- d) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

A diferencia de la Constitución de 1857 que estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron opuestas a las señaladas: No veto, congreso unicameral y dos períodos de sesiones. En 1857 el centro de poder plasmado en la ley fundamental se encontraba en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura --

teórica que se había conocido en México desde 1824, misma que en buena medida recogió el constituyente mexicano de 1917. ( 16 ).

En el constituyente de Querétaro, se dotó de amplias facultades al ejecutivo, plasmando así en la Constitución un Presidencialismo que pudieramos decir fueron los cimientos del presidencialismo que México vive hoy en día. Tal es el objetivo del presente trabajo el definir cuál es el origen del presidencialismo moderno, que si bien como hemos ya dicho quedó estructurado en la --- Constitución de 1917, algunos matices importantes le fueron agregados con el paso del tiempo.

### 1.3. EL PRESIDENCIALISMO EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO.

#### 1.3.1. Constitución de Cádiz.

La breve vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, de corte liberal, trajo a la Nueva España el principio de la división de poderes, ya que se le segregaron a la Audiencia sus anteriores atribuciones políticas y gubernativas para dejarle funciones exclusivamente judiciales. Se efectuaron procedimientos electorales para los cargos de carácter municipal, para las diputaciones provinciales y para los diputados de las cortes ordinarias de 1813.

La Constitución de Cádiz recibió marcada influencia de la Constitución Francesa de 1791, pues el poder legislativo se encomendó a las cortes, aunque se reservó al Rey la facultad de iniciativa y un derecho de veto suspensivo. El monarca fue el titular del poder ejecutivo, quien recibía la colaboración directa de siete secretarios del despacho a los cuales el soberano nombraba y removía libremente. Tales funcionarios gozaban de la facultad de refrendo y eran responsables ante las Cortes o sea la Asamblea Unicameral integrada por Diputados electos popularmente, mediante sistema indirecto de tres grados.

Para la función jurisdiccional entró en vigor un sistema de tribunales, del que era el más importante el Supremo Tribunal de Justicia. Además, estableció, de esta manera, una monarquía constitucional con tendencias al parlamentarismo.

### CONGRESO DE CHILPANCINGO

Con el propósito de cimentar las bases de la personalidad jurídica de la Nación, José María Morelos y Pavón, convoca a un Congreso Nacional, en --- Chilpancingo, Guerrero, que se instala el 14 de septiembre de 1813. Asisten - antiguos insurgentes y destacados civiles. Leído el discurso de bienvenida, es dado a conocer solemnemente el histórico documento llamado " Sentimientos - de la Nación ", integrado por 23 puntos. Ellos reflejan las ideas políticas y - sociales de Morelos, en lo tocante al establecimiento de un orden constitucio- nal en el país. Sustantivamente proclaman lo siguiente:

- 1o. Se declara la independencia absoluta de la nación.
- 2o. La soberanía dimana del pueblo, la cual se deposita en su represen-  
tantes.
- 3o. El gobierno se divide en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judi-  
cial.
- 4o. La única religión aceptada oficialmente es la católica.
- 5o. Queda suprimida la esclavitud, sin distinción de castas.
- 6o. Todos los hombres son iguales ante la Ley.
- 7o. Se dictarán leyes que moderen la riqueza y acaben con la pobreza.
- 8o. Se suprimen las alcabalas, los estancos y el tributo.

El Congreso designa a Morelos Generalísimo del Ejército Americano y -- depositario del Poder Ejecutivo. Se le otorga el tratamiento de Alteza. More- los opta por el sencillo de " Siervo de la Nación ".

Promúlgase el Acta de Declaración de la Independencia, fechada el 16 de noviembre de 1813. Su texto estipula que deja de tener validez la subordinación de la Nueva España hacia el trono español y que suprima el nombre de Fernando VII del Programa insurgente.

Los azares de la guerra impiden que los diputados se consagren a redactar la Constitución. Sin embargo, en ese mismo mes la opinión pública conoce el Manifiesto del Congreso, en que se dan a conocer ideas avanzadas y se declara que el Estado sustentará sus pilares en la doctrina del contrato social.

### CONSTITUCION DE APATZINGAN

En la población michoacana de este nombre, en lapsos de reposo, se promulga y jura la Constitución de 22 de octubre de 1814. Se instalan los Poderes de la Nación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Establece, erróneamente, la soberanía del Congreso sobre los otros Poderes, en virtud de que este tiene facultades para designar a los funcionarios del Supremo Gobierno y de la Corte o Tribunal de Justicia.

Sin embargo, este ordenamiento jurídico, cuyo nombre correcto es el de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, deja a la -- posteridad principios de valía, tales como los que a continuación se enuncian:

- Primero Libertad de reunión y de opinión.
- Segundo Inviolabilidad del domicilio.
- Tercero Aplicación de penas correctivas, en vez de castigos infames.
- Cuarto Abolición de torturas.
- Quinto Derecho de dirigirse a las autoridades.
- Sexto Todo ciudadano deberá ser juzgado por leyes previamente establecidas al delito de que pueda acusársele.
- Séptimo La soberanía reside en el pueblo.
- Octavo La instrucción debe ser fomentada para beneficio de la sociedad.
- Noveno Quedan debidamente señaladas las provincias integrantes de la América Mexicana.

A través de este conjunto de principios generales quedaban expuestos, -- una vez más, los ideales democráticos de la revolución de independencia. Son electos por el Congreso los tres miembros del Poder Ejecutivo: Morelos, Liceaga y Cos, a quienes corresponde el alto honor de poner en vigor el importante Decreto, en uno de cuyos párrafos fundamentales se expresa que al pacificarse el país se convocará nuevamente a elecciones.

**El Congreso es implacablemente perseguido hasta su disolución**

### ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA

Ocupan el Poder Ejecutivo los señores generales Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, como propietarios, y Mariano Michelena, José Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, como suplentes . El Congreso anula -- los actos jurídicos del Imperio y los Tratados de Córdoba y convoca al Nuevo Constituyente, quien se instala con la solemnidad requerida el 5 de noviembre de 1823.

Después de adherirse al sistema federalista, el Congreso decreta el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el más inmediato antecedente de la Constitución de 1824. " En ese documento histórico están sintetizados muchos de los anhelos de independencia, de organización social y política, basados en los Derechos del Hombre; en dicha Acta se dio forma a muchas de las ideas dispersas y fragmentarias de los héroes de la Independencia Nacional, aunque, desgraciadamente, no se recogieron las ideas básicas sobre la mejor distribución de la riqueza y de la propiedad, pero a pesar de esto, constituye el documento primordial de nuestras instituciones republicanas ".

### CONSTITUCION DE 1824

Después de varios meses de arduo trabajo, las diputaciones, inspiradas en las Constituciones de Cádiz y de Filadelfia, promulgan la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824. Estará vigente hasta el 30 de abril de 1836, fecha en que será sustituida por una Constitución de tipo centralista.

Puestos en marcha los mecanismos jurídicos, se instauran los Poderes Federales. El 10 de octubre del mismo año los señores generales Miguel Antonio Fernández Félix, conocido simbólicamente con el nombre de Guadalupe Victoria, y Nicolás Bravo, prestan formal juramento como Presidente y Vicepresidente, respectivamente, de la República Mexicana, por un periodo de 4 años, que abarcaría del 1o. de abril de 1825 al 31 de marzo de 1829.

Conforme a la Carta Magna del 24 se adopta el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal. La República queda dividida en 19 estados libres y soberanos en su régimen interior y en 4 territorios dependientes del Centro. Se crea el Distrito Federal como residencia de los Poderes de la Unión. El poder se divide en Legislativo, depositado en las Cámaras de Diputados y Senadores; en Ejecutivo, encomendado a un Presidente y a un Vicepresidente, y en Judicial, confiado a la Suprema Corte de Justicia, a los -

Tribunales de Circuito y a los jueces de Distrito.

Cada una de las (entonces) diecinueve legislaturas elegía al efecto dos personas sin atribuirles carácter de presidente o vicepresidente. La Cámara de Diputados computaba los sufragios de esta indistinta elección y hacía la -- declaratoria respectiva. Todas sus decisiones en el proceso electoral requerían votaciones por estados.

El candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta sería el presiden te. Si dos la lograban, la investidura presidencial correspondía al favorecido - con mayor número de votos, quedando el otro como vicepresidente. En caso - de empate, la elección de la Cámara decidiría quién de los dos era el presi - dente, atribuyendo al otro la vicepresidencia. Si sólo uno alcanzaba la mayo - ría absoluta, se le declaraba presidente y entre los dos que le siguieran en vo - tos, la Cámara de Diputados elegía al vicepresidente. Si ninguno de los candi - datos obtenía la mayoría absoluta, la Cámara designaría en sucesiva elección - entre los candidatos de superior mayoría relativa, al presidente y al vicepresi - dente.

Como se ve, la doble elección competía a las legislaturas. La Cámara de Diputados sólo elegía en función complementaria en caso de empate entre candidatos con mayoría absoluta y el de candidatos con sólo mayoría relativa.

Este método electoral previsto en la Constitución de 1824, de elegir al presidente o vicepresidente al rival vencido de aquél, asombra por la admisión

de tan funesta combinación y de ello la historia, durante la vigencia de la --  
Constitución, es nuestra mejor prueba.

La nueva ley suprema recorrería bruscos caminos. Normas jurídicas que no se van adecuando a la realidad social, a la verdad objetiva, encuentran tropiezos en su aplicación. La teoría vaciada en la Constitución es superior, magnífica; no obstante ello, no ataca las injusticias económicas heredadas del -  
virreinato. La letra no camina en consonancia con la existencia positiva de -  
un país que acaba de llegar a la vida.

En relación al titular del Poder Ejecutivo como ya se dijo, se depositó en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" y se instituyó la vicepresidencia individual también. En ambos cargos el período de ejercicio era de cuatro años.

### LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES

El 30 de diciembre de 1836 entran en vigor las llamadas Siete Leyes - Constitucionales y, en consecuencia, la centralización gubernamental y administrativa de la nación constituirá un triunfo pasajero, pero triunfo al fin, de -- los sectores conservadores encabezados por un hombre de gran talento: Lucas Alamán. " La primera ley contenía los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos, estableciendo la obligación de profesar la religión católica. La -- segunda creó el Supremo Poder Conservador, el cual era superior a los otros poderes, pues podía declarar la incapacidad física o moral del Presidente y -- anular sus actos; suspender a la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, -- pudiendo además declarar la nulidad de las leyes, decretos o reformas que -- hicieran las Cámaras. Las leyes 3a., 4a. y 5a. organizaban los poderes, fijando los procedimientos de su elección y las atribuciones de sus funcionarios. -- La 6a. ley establecía la división del territorio de la República en Departamen-- tos y su gobierno interior, y la 7a. señalaba el tiempo y el modo de hacer -- las reformas constitucionales ". ( 17 )

" Las Siete Leyes Constitucionales, publicadas el 30 de diciembre de -- 1836, abrieron en nuestra historia un período de represión a las ideas reformis-- tas, período que abarca seis años de 1835 a 1841, y que produjo la dictadura

( 17 ) Miranda Basurto, Angel " La Evolución de México"  
México, .D.F. 1953 pág. 89.

que se entronizó en el país ". ( 18 )

Es la cuarta ley la que prevenía que el Presidente de la República debía ser un ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de cuarenta años y con renta no menor de cuatro mil pesos. Se fija un período de ocho años para -- el desempeño del cargo y se implanta, sin sufragio popular, un sistema de -- elección similar al instituido por la Carta de 24 pero de más complicado desarrollo, en el cual participan: el Ejecutivo, el Senado y la Corte que, en sendas ternas, postulan candidatos ante la Cámara de Diputados; ésta, que entre los -- nueve propuestos escoge a tres y los propone a las juntas departamentales; las juntas que eligen a uno de ellos; y la Cámara de Diputados que, tras una fú -- til intervención del presidente del consejo y de las cámaras reunidas, califica la elección, declara presidente a quien hubiere obtenido el mayor número de -- votos y dicta el decreto respectivo.

El presidente puede ser reelecto si su candidatura, propuesta en las -- cuatro ternas, obtiene el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

( 18 ) Sodi, Demetrio. Progreso Realizado en la República desde la Independencia hasta nuestros días en la Legislación Federal México, 1910 pág. 93.

Trágico es este modo jurídico de organizar a la Nación: Texas declara su independencia en 1836 y Yucatán, tres años después, reasume su soberanía y Francia declara a México una injusta guerra. Anastacio Bustamante, conforme a lo estipulado en este conjunto de principios, es electo Presidente de la República. Asume el poder el 19 de abril de 1837, para un período de 8 años, regresa Gómez Farfás del destierro. En agosto de 1841 el General Mariano -- Paredes y Arrillaga se pronuncia en Guadalajara, a la voz de convocar un nuevo Congreso Constituyente. Los rebeldes lanzan en septiembre el Plan de Tacubaya. Bustamante es derrocado. Un gobierno provisorio le sustituye.

Es instalado un Congreso Constituyente más, el 10 de junio de 1842,-- formado mayoritariamente por gente partidaria del progreso y del federalismo.

En diciembre el gobierno Santa-Annista disuelve esta reunión constituyente. Santa Anna deja el mando gubernamental en forma interina a don -- Nicolás Bravo, del 10 de octubre de 1842 al 4 de marzo de 1843.

### LAS BASES ORGANICAS

Disuelto el Congreso, la Junta Nacional Legislativa expide el 13 de junio de 1843 una nueva Constitución denominada Bases Orgánicas, que establece un sistema centralista menos radical que el contenido en las Siete Leyes Constitucionales. Las Bases Orgánicas nos traen a la segunda República centralista, abjurando del Supremo Poder Conservador y otorgan al Ejecutivo un cúmulo de facultades que antes no tenía.

Gobiernan al país Santa Anna, José Joaquín de Herrera, Paredes, Arriaga y varios presidentes interinos, en el período comprendido entre los años 1844 y 1846.

Con Bases Orgánicas o sin ellas Santa Anna combate las libertades públicas, impone excesivas contribuciones, gasta los escasos dineros de la Nación y exige préstamos a fuerza. En noviembre de 1844 el general Canalizo disuelve el Congreso, pero el pueblo restablece a los diputados y se encarga del Poder Ejecutivo el general José Joaquín de Herrera.

" Durante ese período de lágrimas y de sangre, de ambiciones y de -- venganza, de arrebatos y de locuras, hay algo, sin embargo, que levantó con -- nuevos resplandores los timbres sagrados de la naturaleza humana y que fue: la consagración de los derechos del hombre por las Bases Orgánicas, y por las

sabias disposiciones contenidas en el artículo 25 del Acta de Reforma del año 47, tendientes a garantizar por los Tribunales de la Federación, el ejercicio -- y la conservación de los derechos concedidos por la Constitución, a cualquier -- habitante de la República ". ( 19 ).

El gobierno de este probo ciudadano hace frente a la campaña de Texas y comisiona al General Paredes Arrillaga para salir al frente de batalla. Paredes Arrillaga traiciona a la Patria: se pronuncia contra el Gobierno en -- diciembre de 1845 en San Luis Potosí, con esta bandera: cesar en sus funciones a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El 17 de diciembre de 1845 el Congreso quita la Presidencia a Santa Anna y le lleva prisionero a Veracruz.

Paredes Arrillaga proclama la reunión de un nuevo Constituyente.

La guarnición de la ciudad de México se adhiere al pronunciado y los -- representantes de los Departamentos designan un Presidente Interino. De esta manera llega a la Presidencia el tristemente célebre general Mariano Paredes Arrillaga, con humo en la cabeza, ya que desea instaurar un régimen monár-- quico.

La guarnición de Guadalajara se levanta contra Paredes en mayo de 1846, Paredes sale a la campaña contra los sublevados.

Le sustituye el general Nicolás Bravo, en julio del mismo año y logra -

que el Congreso declare vigentes las Bases Orgánicas de 1843. Las tropas de la ciudad de México se alían a los sublevados de Guadalajara, y en nombre del Plan de Jalisco asume la Presidencia el general Mariano Salas.

### EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

Salas convoca al Congreso, cuyos componentes restablecen el imperio de la Constitución de 1824, mientras se reúne el Congreso convocado por el Plan de la Ciudadela, que se instala el 6 de diciembre de 1846. Santa Anna y -- Gómez Farfas ocupan, una vez más, la Presidencia y Vicepresidencia, respectivamente.

El Congreso promulga el Acta de Reformas, el 18 de mayo de 1847.

El Acta de Reformas es obra exclusiva de Mariano Otero, quien a través de su voto individual logró que el Congreso convirtiera en Constitución el -- proyecto que había desechado la mayoría de la comisión de constitución designada por el Congreso de 1847.

En opinión de Otero, la mejor constitución era la de 1824 aunque ad-- virtió que necesitaba reformas. En este sentido se elaboró el Acta de Reformas de 1847 y en relación al tema del presidente de la República que es el -- que no ocupa, Otero, consideró que fue un grave defecto de la Constitución de 1824 el establecer el cargo de Vicepresidente de la República, pues al colocar frente al presidente un vicepresidente con derecho a sucederle en el puesto se establece una institución del todo inadecuada en un país como el nuestro "en

que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones", mayormente cuando el vicepresidente es el rival vencido en las elecciones por el presidente. Debía pues suprimirse la vicepresidencia de la República.

Entre los hombres que gobiernan al país en estos días bochornosos, debe unirse la ilustre figura del general José Joaquín de Herrera.

Una nación empobrecida y mutilada por la injusta invasión norteamericana carece de fe en sus propios destinos y el Presidente Herrera se la otorga. Era caótico el estado de la República. La nacionalidad se disolvía, el endeble régimen federativo se desmoronaba, no había garantías para las personas ni para la industria y el comercio. La agricultura languidecía, el erario estaba exhausto; no había dinero ni para las más urgentes atenciones del Estado, -- no lo había siquiera para combatir las irrupciones de los indios salvajes que -- llenaban de luto y desolación las regiones fronterizas. Al irse el general -- Herrera otros mandatarios ocupan la silla presidencial.

La Guarnición de Jalisco, en septiembre de 1852 proclama la destitución del presidente Arista. En octubre aparece el Plan del Hospicio, exigiendo la convocatoria de un Congreso Extraordinario y el nombramiento de un presidente interino.

Los Generales López Uruga y Robles Pezuela ratifican el Plan del Hospicio que estipulaba el establecimiento de una Dictadura hasta la formación de una nueva Constitución Política, mediante la previa instalación de un nuevo -- Congreso Constituyente.

El general Manuel María Lombardini entrega la presidencia al imprescin  
dible Santa Anna.

Al reasumir Santa Anna el mando supremo de la Nación, las fuerzas -  
conservadoras se movían activamente. Su consejero intelectual, Lucas Alamán,  
sustenta un programa en éstas ideas: " Estamos decididos contra la federa --  
ción; contra el sistema representativo... contra los ayuntamientos electivos y -  
contra todo lo que se llame elección popular... Creemos necesaria una nueva -  
división territorial que confunda enteramente y haga olvidar la actual forma -  
de Estados y facilite la buena administración, siendo este el medio más eficaz  
para que la Federación no retoñe... Para realizar estas ideas contamos con la  
fuerza moral que da la uniformidad del Clero, de los propietarios y de toda --  
la gente sensata que está en el mismo sentido ". ( 20 )

Estos últimos tres años que gobernó Santa Anna al país, pudieron ha -  
ber sido su reivindicación si no hubiera atentado contra las instituciones y cono  
tra la vida y la libertad de los ciudadanos. Estas circunstancias fueron terreu  
no fértil para la revolución a la que dio origen el Plan de Ayutla.

( 20 ) Toro Alfonso, La Iglesia y el Estado de México  
México, Talleres Gráficos de la Nación, 1927 pp. 208-211

### LA CONSTITUCION DE 1857

El Plan de Ayutla, expedido el 10. de marzo de 1854 en la aldea guerre-  
rense de ese mismo nombre por el coronel Florencio Villarreal, y reformado en  
Acapulco once días después por el coronel Ignacio Comonfort, expresó, en sus  
líneas fundamentales, la más encendida y enérgica protesta contra los enemi-  
gos internos de la patria que coadyuvaron al desmembramiento del territorio -  
nacional, como en este caso específico Antonio López de Santa Anna, a quien  
se acusó de ser " un amago constante para las libertades públicas, puesto ---  
que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías in-  
dividuales que se respetan aún en los países menos civilizados... " y " de opri-  
mir y vejar a los pueblos recargándolos de contribuciones onerosas, sin conside-  
ración a la pobreza general , empleándose su producto en gastos supérfluos, y  
formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos... ".

Categoricamente manifestaba " Que la nación no puede continuar por más  
tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su exis-  
tencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre, con exclusión ab-  
soluta de cualquier otro sistema de gobierno ".

La Revolución de Ayutla culminó en la Carta Magna de 1857 y en las Le-  
yes de Reforma. Se singularizó, sí, por su afán de echar a Santa Anna y al --

santannismo del poder, pero capitalmente por la reestructuración del país y por elevar a la categoría de " Ley de Leyes " los ideales populares.

El Plan contó con la adhesión entusiasta, de la nueva generación política de México y personificada por don Benito Juárez, el estadista liberal y salvador de la República en el naufragio de la intervención y el Imperio.

Concretando nuestras observaciones al tema central de la presente tesis, diremos que el sistema presidencialista postulado por los liberales de mediados del siglo pasado reducía y limitaba las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial serían independientes, teniendo cada uno expresa y claramente señaladas sus facultades y atribuciones.

En las sesiones de la Asamblea se recordó que la vicepresidencia de la República había sido una fuente permanente de intrigas, lo que decidió al Congreso a suprimir la vicepresidencia, reforzando así la posición del presidente. Por otra parte, la responsabilidad de los secretarios de Estado por los actos contrarios a la Constitución o a las leyes desapareció en la Constitución de 1857, salvo, naturalmente, los casos de delitos oficiales o comunes.

Es importante señalar que la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta el año de 1867, en el cual se estableció la República, después de la guerra civil y la invasión extranjera en que el presidente Juárez tuvo que recurrir permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia. Al retornarse a la normalidad, se

observó que la preeminencia del Congreso impedía la adecuada gestión administrativa, por lo que tanto el presidente Juárez como su secretario de Gobernación, Lerdo de Tejada buscaron, por diversos medios, restablecer el régimen de "Presidencialismo puro". Después del fallido intento de referéndum, a través de la circular que convocaba a la elección de los Poderes Federales, del 14 de agosto de 1867, el 13 de diciembre del mismo año Juárez optó por promover la iniciativa de reformas constitucionales para reforzar al ejecutivo, la cual no se aprobó sino hasta 1874, siendo ya presidente don Sebastián Lerdo de Tejada.

A partir de las reformas constitucionales de 1874, pues, se consolidó definitivamente el sistema presidencial al reforzarse la posición del ejecutivo federal, a través del restablecimiento del Senado de la República y del veto suspensivo en beneficio del propio ejecutivo. Sin embargo, este sistema, no duró más de dos años pues, con motivo de la revolución de Tuxtepec, dio inicio la dictadura de treinta años del general Porfirio Díaz.

Bajo la dictadura de Díaz se reforzó, una vez más la posición del ejecutivo a través de diversas reformas constitucionales formales así como por el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la división de las funciones de los órganos del poder, particularmente con la reiterada delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos por el artículo 29 constitucional.

LA CONSTITUCION DE 1917

El presidencialismo mexicano contemporáneo está consagrado en la Constitución Política que nos rige actualmente. Su consolidación ha sido producto de las múltiples reformas que ha sufrido a lo largo de los años y mención -- especial merecen aquellas surgidas en los años inmediatos a la revolución donde la lucha de caudillos y gobiernos de caciques exigían la instauración de instituciones sólidas que pusieron orden a los ánimos desbordantes por alcanzar -- el poder de grupos minoritarios.

El constituyente de Querétaro de 1917 se inclinó por un nuevo reforzamiento del ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar. ( 21 )

Así pues, Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto presentado al Congreso de Querétaro expresó:

... El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones --  
 tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en --  
 la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar ó  
 hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien --

( 21 ) Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura , México  
 Tip. de Revistas, 1912 pp. 138-185

sujetario a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. ( 22 )

Entre los instrumentos adoptados por el constituyente de 1917 para afianzar el predominio del ejecutivo, cabe citar el establecimiento de la elección directa del presidente de la República (artículo 81 de la Constitución actual) frente a la indirecta que prevalecía la Constitución de 1857, la restricción de las causales del juicio de responsabilidad -ahora juicio político (artículos 109 y 110 vigentes)- al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria (artículo 109 texto original de 1917) a la vez que se aumentó la instancia ante el senado de la República para considerar culpable al funcionario (artículos 111 del texto 1917 y 110 del vigente) y no como en la de 1857 que bastaba la resolución de la Cámara de Diputados; así como la restricción de la facultad de la comisión permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias (si bien, de acuerdo con el artículo 67 en vigor, se devolvió a la referida comisión permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias sin consultar al presidente de la República).

El texto original de la Constitución de 1917 ha sido reformado en varias ocasiones y por lo que hace a la figura presidencial, ésta se ha fortalecido frente a los otros órganos del poder, debiendo destacarse las reformas promovidas por el General Alvaro Obregón, que sin duda alguna le vinieron a dar

al poder ejecutivo preeminencia indiscutible en el marco de la división de poderes. Esta afirmación es el tema central de la presente tesis, por lo que más adelante haremos un análisis más exhaustivo de dichas reformas.

Hemos repasado brevemente el tratamiento que ha tenido el presidencialismo en las Constituciones que han regido a nuestro México independiente.

Consideramos que ya quedó claramente establecido el concepto de presidencialismo como un precepto de la teoría política contemporánea.

Lo anterior nos permite ubicarnos en el tema del presente trabajo y - con juicio crítico, valorar la tesis que aquí presentamos, consistente ésta, en - destacar, fundamentalmente, que el presidencialismo mexicano contemporáneo tiene como uno de sus grandes soportes político-constitucionales, las reformas promovidas por el General Alvaro Obregón en medio de las circunstancias que le rodearon después de consumada la lucha armada de la Revolución Mexicana.

## **CAPITULO II**

### **EL PRESIDENCIALISMO EN LOS SIGLOS XIX Y XX**

## CAPITULO II

### EL PRESIDENCIALISMO EN LOS SIGLOS XIX Y XX

Hemos afirmado anteriormente, que el sistema presidencialista se consagra como tal en la Constitución de 1917.

Sin embargo; el hecho de que sea precisamente hasta este siglo cuando nuestro derecho adoptara como sistema de gobierno al Presidencialismo, (hay que advertir que el Presidencialismo en México resulta de los rasgos que revisiten al ejecutivo en el predominio sobre los otros poderes y no porque literalmente así lo exprese la Constitución) no resulta algo casual sino que es precedido del estilo y forma de gobernar de quienes tuvieron el mando del gobierno en México en los años anteriores a la Revolución Mexicana y es por eso que en el presente capítulo habremos de analizar estos "estilos" personales de gobernar; junto con su momento histórico y las bases teóricas de lo que había de ser la plataforma para la configuración del Presidencialismo Mexicano Moderno.

BENITO JUAREZ: DICTADURA PRESIDENCIAL

El liberalismo político y económico del siglo XIX concibe al derecho -- como regulador de los individuos aislados entre sí dentro de la sociedad y de ésta frente al Estado. El Estado debía garantizar la seguridad y la estabilidad, delegando en la libre concurrencia entre particulares las funciones económicas. Es el laissez-faire decimonónico en el que el papel del Estado sería pasivo y vigilante mientras que la economía de la nación dependería de la libre competencia de particulares, sin la intromisión de unos con otros.

Esta pretensión era difícil de llevar a cabo en un país desintegrado geográfica y económicamente, empobrecido por medio siglo de luchas entre caudillos representantes de intereses locales, y desarticulado ideológica y políticamente.

Juárez y Lerdo, junto con los liberales de su tiempo tuvieron una lucha permanente entre la aplicación de una utopía ideológica a una realidad histórica y social que la rechazaba.

La Constitución de 1857 daba preeminencia al Congreso sobre los otros -- dos poderes. Esta preeminencia inhibía al Ejecutivo en la rapidez de obrar -- que necesitaba para reorganizar un país convulsionado.

El Congreso se erguía como un verdadero dique que evitaba todo aquello que fuera contrario a sus intereses.

Esta situación, de tener un legislativo con facultades superiores a las del Ejecutivo, se vislumbró como un verdadero problema desde la promulgación de la Carta Magna de 1857.

El desorden revolucionario que se extendía por mil puntos del país, hacía la situación más apremiante y más grave la responsabilidad; la Constitución, - combatida por la prensa conservadora, era discutida por la liberal misma, alguno de cuyos órganos reclamaba la suspensión de la ley y su reforma inmediata.

El mismo Ignacio Comonfort, consideraba que era imposible gobernar en aquel momento con la Constitución, que era un estorbo y para fortalecer el - Ejecutivo, cuya debilidad en su concepto, hacía imposible el gobierno, quería - Comonfort extensión de facultades al poder Ejecutivo; es decir, pedía que se - diera más fuerza a dicho poder, a la vez que se rebajara la del Congreso, comprendiendo que la Constitución había creado "Una Cámara con elementos de - convención, de la que no iba a surgir un gobierno parlamentario sin la dictadura desordenada y demagógica de las Asambleas omnipotentes". (23)

De este modo, Juárez y Lerdo y más adelante también Porfirio Díaz, ---

( 23 ) Quirarte Martín Relaciones entre Juárez y el Congreso , México, Cámara de Diputados 1973, p. 22

decidirían que el poder central debía sobreponerse a la teoría federalista consagrada en la Constitución de 1857, y que el mando de ese poder central -- tenía que depositarse en la persona del jefe del Poder Ejecutivo aunque ello -- no respetase la concepción clásica de la división de poderes prescrita también en la Constitución de 1857.

Por otro lado no se podía olvidar que desde 1821 año en que México --- alcanzó su independencia, se desató una lucha constante entre liberales y conservadores por alcanzar el poder e imponer sus decisiones. El triunfo de la -- Revolución de Ayutla sobre Santa Ana, en 1854, había permitido a los libera-- les dar el primer paso firme sobre ese terreno y ahora era necesario afianzar se sobre el mismo, a fin de poder llevar a cabo la revolución político-ideológica liberal.

La Constitución de 1857 por sí sola puede decirse que no era revolucionaria sino que "la verdadera revolución arribó cuando se tomó a la Constitución por bandera y se le convirtió en símbolo". (24)

Juárez hizo de la Carta Magna una simple base de legitimación para fundamentar su mando y en estandarte para movilizar fuerzas sociales.

La invocó como principio y la esgrimió como objetivo pero nunca la --

( 24 ) Calderón José María, Génesis del Presidencialismo en México , México, D.F. Editorial El Caballito 1985 p. 21

obedeció ni podía obedecerla "Como jefe de una sociedad en peligro asumió -- todo el poder, se arrogó todas las facultades; hasta la de darse las más absolutas y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto -- que le atribuyese la autoridad para hacerlo, como para fundar siempre en una ley al ejercicio de su poder sin límites". (25)

Para lograr un Ejecutivo fuerte, Juárez se vió favorecido por la Guerra -- de Tres años y el período de lucha contra el Imperio. Las facultades extraordinarias y el estado de sitio sobre los gobernadores, fueron dos armas que le permitieron ejercer un poder absoluto.

Así gobernó de 1858 a 1861, con la autoridad más libre que haya habido en jefe alguno de gobierno, y con la más libre aquiescencia de sus gobernados, puesto que sólo se le obedecía por los que tenían voluntad de someterse a su imperio; y así llegó al triunfo, y restableció el orden constitucional cuando -- entró en la capital de la República.

La historia de las leyes sobre suspensión de garantías es muy larga y -- aun parece interminable. En cuanto al período posterior a la promulgación -- de la Constitución de 1857, el primer Congreso la acuerda a los pocos días de funcionar, y tal situación perdura durante la guerra civil de tres años; pero, -- además, desde entonces también se plantea a los legisladores la cuestión referente a si puede acordarse no sólo la suspensión de alguna o algunas de las --

"garantías" que reconocen los primeros 28 artículos de la Ley Suprema, sino también la concesión de las autorizaciones necesarias al ejecutivo para hacer frente a la situación. Es decir, no se trata únicamente de suspender por tiempo limitado el ejercicio de los derechos del hombre, sino también hacer posible que se faculte al presidente de la República para que ejercite ciertas facultades que normalmente deben ser exclusivas de los poderes legislativo y judicial. El primer Congreso, en noviembre de 1857, resolvió, en medio de grandes vacilaciones y con discusiones secretas, suspender algunas garantías y dotar al presidente de poderes extraordinarios que le permitieran obtener empréstitos y arreglar la deuda nacional flotante; disponer de la guardia nacional sin llenarse los requisitos previos; y separarse del lugar de residencia de los supremos poderes. En este caso, se trataba sólo de hacer frente a levantamientos locales de quienes combatían a la nueva Constitución; pero el camino quedaría trazado para el futuro.

En estas circunstancias el gobierno liberal encabezado por Juárez dictó las leyes de reforma.

Al triunfo de los liberales, Juárez comprendió que era necesario volver al orden constitucional y para ello convocó a elecciones extraordinarias de donde resultó electo presidente de la República el 15 de junio de 1861; por tanto su período terminaría el último día de noviembre de 1865 aunque no dudó en prorrogar su mando según decreto del 8 de noviembre de 1865.

Por cuanto a las leyes dictadas a partir de 1861, encontramos las siguientes: ( 26 )

1. Junio 7 de 1861: El Congreso suspende por el término de seis meses algunas garantías, decreto que reconocía como caudisa inmediata el asesinato de Melchor Ocampo, días antes sacrificado por una banda reaccionaria. En tal acuerdo legislativo son dignas de observar dos disposiciones extraordinarias: la restricción a la libertad de imprenta y las penas que por ello se imponen, las cuales son también aplicables a los diputados al Congreso de la Unión, lo que significaba la violación expresa y abierta de los artículos 103 y 104 constitucionales.

Por otra parte, el Congreso declaró que la ley de 6 de diciembre de 1956, para castigar la traición y reprimir rebeliones, estaba y había estado vigente. Juárez por una circular autorizó a los gobernadores para aprehender a las personas de quienes les constara que fomentaban la reacción o maquinaban de cualquier modo en contra de la paz-, y dar después aviso al ministerio respectivo.

26. Pizarro Suárez Nicolás Derechos del Pueblo Mexicano , " Historia Constitucional " T. IV, México, LII Legislatura 1985 pp. 187-188

2. Octubre 12 de 1861: se deroga la ley de 7 de junio, pero quedan en vigor algunas suspensiones de garantías. Esta -- derogación parcial sólo subsistiría menos de -- dos meses.
  
3. Diciembre 11 de 1861: se declara vigente la ley o decreto del 7 de junio y se hace extensiva, además, a otros -- artículos constitucionales; pero no sólo esto, sino que "se faculta omnímodamente al ejecutivo para que dicte cuanta providencia juzgue conveniente en las actuales circunstancias, -- sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y Leyes de Reforma. La suspensión de garantías y la autorización durarán hasta 30 días después de reunido el Congreso".

Por estas fechas ya se movilizaban hacia -- nuestras costas las escuadras de Francia, -- España e Inglaterra.

4. Diciembre 13 de 1861: aclara el Congreso que, según la discusión y votación de la ley de 11 de diciembre, el --

gobierno está autorizado para celebrar tratados y convenciones y ponerlos en vías de ejecución, sin necesitar la aprobación del Congreso.

5. Mayo 3 de 1862: El Congreso decreta que continúan suspendidas las garantías que lo estaban por la ley de 11 de diciembre anterior y que subsiste la autorización al Ejecutivo con sus limitaciones.
  
6. Octubre 27 de 1862: Continúa la suspensión de garantías, así como las autorizaciones al Ejecutivo, por el término de seis meses, siempre que antes no se restableciera la paz con Francia; pero si esa guerra durare más tiempo, subsistirán tales medidas hasta 30 días después de la reunión del Congreso.
  
7. Mayo 27 de 1863: El tercer Congreso, dos días antes de su clausura definitiva, proroga la suspensión de garantías y la concesión de facultades, hasta treinta días después de la próxima reunión del Congreso en sesiones ordinarias, o antes, si termina la guerra con Francia y, por supuesto, que continúan asimismo en vigor las condiciones y restricciones que se impusieron desde el 12 de octubre de 1861.

Agrega este decreto legislativo que "en lo relativo a tratados, convenios o convenciones diplomáticas que el gobierno celebre, se tendrá entendido que no podrá admitir ninguna especie de intervención".

Del examen de estos decretos sólo puede derivarse que esas facultades se concedían, es cierto, al presidente de la República, pero también, sin la menor duda, a la persona que entonces ocupaba ese cargo: Benito Juárez. Además, que las facultades fueron omnímodas siempre que no se afectara la independencia e integridad del territorio, la forma de gobierno y la Reforma.

Emilio Rabasa se expresa en los siguientes términos respecto de las facultades que tuvo Juárez durante la intervención francesa.

No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto de 11 de diciembre que le concedió facultades omnímodas, sin más restricción que encaminarlas a la salvación de la patria, ningún obstáculo encontró en su áspero camino que no fuera allanable; substituyó al Congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al presidente de la Corte Suprema; y fue más allá: substituyó no sólo al Congreso, --

sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la ley de diciembre le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvo a la patria. (27)

El 15 de julio de 1867, el presidente de la República penetró en la capital de México; había logrado vencer al Imperio de Maximiliano.

El presidente de la República no devolvió de inmediato al Congreso las facultades omnímodas que se le habían otorgado en 1863, por la sencilla razón de que no había Congreso. Procedió entonces a convocar a elecciones para integrar una nueva Cámara de Diputados.

Juárez recurrió a la Convocatoria del 14 de agosto de 1867, que ha sido objeto de polémicas por el procedimiento que proponía para hacer reformar la Constitución. Es decir dejaba que el pueblo directamente con su voto aprobara o no las reformas. Evidentemente esto suscitó una oleada de protesta que --hicieron a Juárez renunciar a sus propósitos.

Sin embargo en las propuestas de reforma contenidas en la Convocatoria se ve con claridad las intenciones del ejecutivo de fortalecer dicho poder, ahora que la paz se había restablecido y que el orden constitucional exigía su --vigencia. Por eso a continuación señalamos las modificaciones propuestas en la convocatoria, que si bien no se llevaron a cabo en forma inmediata, sí darían pauta a futuras reformas a la Carta Magna:

- 1o. Creación de un sistema bicameral, lo que suponía el establecimiento de un Senado.
- 2o. Facultad del presidente de la República para vetar resoluciones del Congreso.
- 3o. Que los informes del Ejecutivo sean por escrito y no verbales, determinándose si los hará directamente el presidente de la República o los secretarios del Despacho.
- 4o. Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- 5o. Determinar cómo será provista la jefatura provisional del poder Ejecutivo, en caso de que faltaren a la vez el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El 8 de diciembre de 1867 el Congreso abrió sus sesiones y en la sesión del 20 declaraba presidente Constitucional a Juárez.

El orden constitucional estaba restablecido y el gobierno lo declaró así - el 12 de abril de 68 en una circular que previno el respeto a las garantías -- individuales; pero desde enero el Estado de Yucatán había sido declarado bajo el gobierno militar de estado de sitio, y en 8 de mayo el Congreso decretaba

otra vez la suspensión de artículos constitucionales, sometiendo a juicio sumario militar a los que de cualquier modo trastornasen el orden. Volvía, pues, el Ejecutivo a tener facultades fuera de la Constitución. La ley se las confería hasta el 31 de diciembre.

En el año que siguió (1869), hay suspensión de garantías para los plagiarios y salteadores; pero, a juzgar por las leyes de 1870, no habían faltado ni un día facultades de importancia al presidente de la República. En efecto, la del 17 de enero de 1870 declara que ha estado siempre vigente la de Comonfort de 6 de diciembre de 1856; y no obstante estar reunido el Congreso, Juárez pone los Estados de Querétaro, Zacatecas y Jalisco en estado de sitio, en uso de las facultades que le confería la ley de 21 de enero de 1860. Esta, pues, había estado en vigor siempre, y no podía ser más poderosa para destruir el orden constitucional, puesto que sometía la suerte de los Estados soberanos a la voluntad sin condiciones del Ejecutivo. Había sido dictada por el mismo Juárez en ejercicio de facultades extraordinarias, y autorizaba al presidente -- para declarar un Estado o Territorio en estado de guerra o de sitio, declaración que daba a la autoridad militar facultades que importaban suspensiones de garantías, y despojaba a los gobiernos locales de muchas de sus funciones.

La ley del 17 de enero de 1870, además confirió facultades extraordinarias en Hacienda y Guerra al Ejecutivo.

La ley que tan ampliamente armó al jefe del gobierno debía durar hasta julio de 1870; pero la que lo facultaba para declarar el estado de guerra y de sitio, estuvo en vigor hasta mayo de 1871 en que pareció

necesario, para anularla, que el Congreso la declarase inconstitucional.

En 1871 debían hacerse nuevas elecciones generales; Juárez, hizo reformar la ley electoral con el propósito de preparar su triunfo advirtiendo una oposición de los gobernadores que hasta ese momento eran los electores efectivos y atenerse a la mayoría de representantes en el Congreso.

Después de las elecciones y a pesar de la adversidad política que se despertó por supuestos fraudes electorales, Juárez fue declarado presidente para el nuevo período.

Lo anterior fue suficiente para que estallara la revolución en Oaxaca, encabezada por Porfirio Díaz con el Plan de la Noria, situación que dio lugar al otorgamiento de facultades extraordinarias.

Así fue que se las confirió amplias el Congreso en Hacienda y Guerra el 10. de diciembre, declarando vigente en su mayor parte la ley de 1870, con la suspensión de garantías para los sublevados, y otra vez la de Comonfort de diciembre de 1856. Al expirar el término de la ley, no obstante que la revolución estaba vencida, otro decreto prorrogó su vigencia hasta octubre. Durante la contienda, al presidente le hacía falta la ley de 21 de enero de 1860, -- que lo autorizaba para declarar el estado de sitio e imponer el gobierno militar, pues el Congreso la había declarado inconstitucional en mayo de 71; pero para él la fuente del poder era inagotable; y como la del 10. de diciembre lo facultaba en el ramo de Guerra, tomó de ello base para declarar vigente la de 1860, y de ésta, fundamento para establecer el gobierno militar, durante el --

primer semestre de 72, en los Estados de Tlaxcala, Aguascalientes, Hidalgo y Zacatecas. Juárez murió en julio con el poder formidable de las facultades - extraordinarias con que gobernó siempre; los breves períodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Esto en -- razón de que -los gobernadores en la época de Juárez eran fuertes; se soste-- nían autónomamente por sus adictos; eran dueños y señores de la geografía -- en que asentaban su poder, y podían enfrentarse al centro e incluso rebelarse contra él. Eran o habían sido auténticos caudillos, identificados plenamente - con los miembros de la localidad en que imperaban. Su poder había sido al-- canzado legítimamente y no obedecían más ley que la que ellos imponían sobre sus dominados. Juárez no tenía otra salida que aliarse con ellos para poder - gobernar.

Mientras a Juárez le prestaban ayuda eficaz o al menos lograban dominar su jurisdicción en caso de una revuelta generalizada, auxiliando, de este modo, al ejército federal, Juárez les permitió ejercer su poder omnímodo, y cuando - se le rebelaban o amenazaban con desconocerlo, los destruía haciendo uso del ejército o del estado de sitio. (28)

DON SEBASTIAN LERDO DE TEJADA:

REFORZAMIENTO LEGAL DEL PRESIDENCIALISMO

A la muerte de don Benito Juárez ocurrida el 18 de julio de 1872, asumió la presidencia de la República, por mandato legal, el licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Realizadas las elecciones a que se convocó al pueblo oportunamente, resultó electo don Sebastián para desempeñar la Primera Magistratura del país durante el cuatrienio comprendido entre los años de 1872 a 1876.

Al llegar Lerdo de Tejada a la Presidencia, también se dio cuenta de -- que cumplir la Constitución de 1857, sería condenarse al fracaso. Ante la imposibilidad de establecer el equilibrio entre los tres poderes, aceptó el desequilibrio existente, poniendo a los poderes Legislativo y Judicial en manos del Ejecutivo; es decir continuó con la tradición iniciada por Juárez de un Ejecutivo - Fuerte.

Para lograr lo anterior, en el año de 1874 promovió ante el Congreso, -- modificaciones a la Constitución de 1857, cuyo antecedente inmediato fueron -

las propuestas de reforma hechas por Juárez en la convocatoria de agosto de 1867, aunque ahora con una mayor sustentación sobre los artículos que debían ser reformados o adicionados. El Congreso Constitucional (séptimo 1873-1875) habría de ser el que finalmente diera cima a las reformas constitucionales que afectaron por primera vez la organización y las facultades propiamente políticas de los poderes legislativo y ejecutivo.

A continuación nos permitimos apuntar los aspectos sobresalientes de la reforma del 6 de noviembre de 1874.

1. Depósito del poder legislativo en un Congreso General que se divide en -- dos cámaras: la de diputados y la de senadores.
2. El Senado se compone de dos senadores por cada estado. La elección, -- al igual que la de diputados, es indirecta en primer grado, y son las le-- gislaturas de cada estado las que hacen la declaratoria de elección. El -- Senado se renueva por mitad cada dos años y es necesario, para ser senador, haber cumplido 30 años, en vez de los 25 requeridos para ser diputado.
3. En el Senado se fija el quórum especial de dos terceras partes de sus -- miembros.
4. Los periodos de sesiones del Congreso no se alteran --16 de septiembre -- al 15 de diciembre y 1o. de abril al 31 de mayo-- pero se introduce la posibilidad de prorrogar por 15 días el segundo periodo, conservándose la

prórroga original de 30 días para el primero.

5. El derecho de iniciativa de las leyes se extiende, por supuesto, a los -- senadores; y los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropa deberán discutirse primero por los diputados.
6. El veto presidencial da un paso adelante, pues ya con esta reforma es -- obligatorio consultar al ejecutivo aunque la simple mayoría en las dos cá -- maras es suficiente para volverlo ineficaz.
7. La facultad del Congreso para formar nuevos estados, dentro de los lími -- tes de los existentes, se sujeta a que la fracción de habitantes que lo -- solicite sea de 120 mil (en vez de 80 mil) y que si es adversa la opinión de la legislatura respectiva, sea necesario el consentimiento de los dos - tercios de las legislaturas de los demás estados para la creación de esa nueva entidad.
8. Se fijan las facultades exclusivas de cada cámara. Es la de diputados -- la que habrá de resolver sobre elecciones del presidente de la República, de magistrados de la Corte y de senadores del Distrito Federal, calificán -- do también sus renunciaciones y las licencias del primero; vigilar las funciones de la contaduría mayor; examinar la cuenta de gastos, aprobar el presu -- puesto e iniciar las contribuciones necesarias. Al Senado se reservan las cuestiones diplomáticas, el movimiento de tropas nacionales fuera de la - República y la disposición de la guardia nacional; además, también se --

confía a este último la resolución de problemas de los estados.

9. En materia de delitos comunes u oficiales, se incorpora el principio de que es la Cámara de Diputados la que actúa como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.
  
10. Por último, la Comisión o Diputación Permanente está ahora compuesta de 15 diputados y 14 senadores, y se restringen sus facultades de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, exigiéndose que se oiga al ejecutivo y que la resolución se adopte por el voto de las dos terceras partes de individuos presentes.

De esta esquemática revista a las reformas políticas de 1874 se desprende que se estableció el Senado, se aceptó el veto con restricciones, y se redujeron las posibilidades de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso.

(29)

En consecuencia podemos afirmar que Lerdo de Tejada fue al mismo fin que predecesor, asegurar la estabilidad de su gobierno mediante el fortalecimiento del Ejecutivo, aunque a través de medios distintos en razón de las circunstancias. Es decir buscó apoderarse del poder Legislativo y subordinar a los gobernadores para evitar rebeldías posibles.

29. Pizarro Suárez Nicolás, Op. Cit. p.p. 203-204.

Los gobernadores adictos a Juárez no tenían iguales motivos para serlo - al que poco antes combatieran en las elecciones generales. Lerdo de Tejada, que no podía confiar en todos ellos, aprovechó varias veces los movimientos -- políticos iniciados por los descontentos en un estado para apoyarlos contra el gobernador juarista, y algunos fueron depuestos por las legislaturas que contaban con el beneplácito del presidente y aun con el auxilio de la fuerza federal. El sustituto no traía ya las condiciones de origen ni de fuerza del antiguo gobernador; el ejemplo debilitaba a todos los demás y alentaba a sus enemigos; pero Lerdo necesitaba la sustitución de los caudillos de Estado, que -- eran la llave de elección, la seguridad en el Congreso general y el equilibrio -- de su gobierno.

Desde mediados de 1875, el gobierno de Lerdo recobra hasta los procedimientos abandonados; volver a las facultades extraordinarias para declarar en -- estado de sitio los Estados en que el gobierno lo crea necesario; y así lo hizo respecto a Oaxaca, Jalisco y Chiapas, con motivo de sublevaciones cristeras e insurrecciones contra el gobierno.

El resultado de todo lo anterior fue una dictadura menos ostensible que la de Juárez pero tan cabal como la anterior.

Al acercarse el fin del período constitucional de Lerdo, sus partidarios -- iniciaron trabajos para reelegirlo, lo cual produjo descontento de grupos políticos, tanto de liberales como de conservadores. Y es que Lerdo de Tejada --

había maniobrado hábilmente la renovación del Congreso en 1875 al obtener -- primacía en el mismo y así afianzar el terreno para las elecciones presidencia les.

La conducta de Lerdo al imponer a sus favoritos, por sus violaciones --- constantes a las leyes y a su anhelo de reelegirse despertó la sublevación de sus opositores que no encontraron mejor caudillo para encabezar la sublevación que Porfirio Díaz, cuyas aspiraciones presidenciales eran cada día mayores. Y por otro lado, don José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte, que -- encabezó la otra parte de insurrección por considerar que la elección presiden cial, de la que resultó triunfador Lerdo de Tejada, había sido fraudulenta.

Díaz enarbolando el Plan de Tuxtepec, derrocó al gobierno de Lerdo de - Tejada, y en su calidad de jefe de la revolución nombró como Presidente Inte- rino al General Juan N. Méndez, quien convocó a la elección de Diputados y - Senadores al Congreso de la Unión, Presidente de la República y Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Con el triunfo del General Porfirio Díaz sobre Lerdo de Tejada y sobre - Iglesias, se abría un nuevo capítulo en la historia de México.

### Dictadura Porfirista

Porfirio Díaz asumió la presidencia de la República el 5 de mayo de -- 1877, a consecuencia del triunfo del Plan de Tuxtepec, en donde enarbolaba - la bandera de la no reelección contra Lerdo de Tejada. Anteriormente había promovido la insurrección contra la reelección de Juárez en el Plan de la --- Noria.

No deja de ser irónico que Díaz, enarbolando la bandera de "No Reelección" contra Juárez primero y contra Lerdo después, resultó, a la postre, el - hombre más reelegido en la historia de México.

El General Porfirio Díaz se encontraba en una posición más libre que la que asumió su antecesor al subir al poder; llevado al gobierno por la violencia revolucionaria, no tenía con el pasado compromiso alguno, sino que sentía el - apremio de la lógica para destruirlo. Llegaba, sí, al poder rodeado de héroes que tenían derechos superiores a los que da la tradición en la sucesión legal - y pacífica; pero además de los fueros que le daba la jefatura de una revolu-- ción que se había hecho en su nombre y que tenía mucho más de personalista que de reivindicadora, ninguno de sus cabos le igualaba en historia ni se le -

acercaba en popularidad ni en prestigio. Gobernó con ellos, pero no compartió con ellos el poder; su acción fue, en los comienzos, embarazada, pero siempre dominadora; se apoderó de los Estados por la cohesión de sus enemigos que se habían hecho gobernadores, y una evolución política realizada en 1880 exigió - el cambio de la cohesión revolucionaria en adhesión personal como título para estar unido a su suerte.

Entró a sustituirlo el general don Manuel González en la administración; pero la dirección política permaneció, durante aquel período, en manos del --- general Díaz. Al recobrar el poder en 1884 había ya preparado la nueva y - trascendental evolución que transformaría su gobierno, y que se realizó dando entrada en la política y en la administración a los elementos poderosos que -- con Juárez y Lerdo se habían ejercitado en las luchas y educado en el manejo de los negocios públicos. Libre de principios extremos, repugnando la intole-- rancia y dotado de un espíritu de benevolencia para el que no había falta im-- perdonable ni error que imposibilitara el olvido, planteó una política de conciliación que no tuvo la aprobación de todos; pero con ella quitó las barreras -- a los tradicionalistas del nacimiento, de la creencia y de la historia y los hi-- zo entrar en el campo neutral o promiscuo de su política, en que, si no se - fundían, se mezclaban todas las convicciones. Desde entonces su poder, que - había sido siempre dominador, pero no exento de violencia, no encontró obstá-- culo alguno en un camino que el interés común le allanaba. Guardó siempre - las formas, que son la cortesía de la fuerza. Todas las clases, todos los gru-- pos que clasifica una idea, un estado social o un propósito estaban con él, no como vencidos, sino cobijados; así, cuando el elemento social estaba de su --

parte, el político no podía ser ya objeto de preocupaciones.

La dictadura benévola podía desenvolverse entonces en medio del asentamiento general, formado de respeto y de admiración, de temor y desconfianza de sugestión transmitida, hasta de costumbre aceptada y aun de preocupación contagiosa. El régimen del general Díaz era transitorio por personal; para --- realizar el absurdo de un gobierno sin partidos, lo fundó sobre un programa sin principios; logró borrar pronto la revolución y estuvo a punto de borrar los cre dos, y por no ser obra de partido, la suya se desenvolvió como amplia y noble mente nacional. Durante los veintiséis años de su segunda administración, -- México vivió bajo la dictadura más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del continente americano.

La extraordinaria duración de su gobierno fue resultado del buen éxito, y no es presumible que fuese un propósito deliberado desde el primer día; los -- procedimientos seguidos venían aconsejados por las circunstancias sucesivas y -- dictados por una habilidad suma; pero el sistema de gobierno, implantado desde el principio a pesar de los obstáculos, de asumir todo el poder, era produc to de la convicción y fruto de la experiencia. El general Díaz, por el alto -- sentido práctico con que juzgaba la historia que había vivido, sabía quizá tanto como Lerdo de Tejada por sus estudios de ciencia política; conocía los peli--- gros constitucionales del gobierno, los amagos de los gobiernos locales, las ase chanzas congresistas; por cierto que perteneció al Congreso del 61 que quiso -- deponer al presidente autor de la Reforma, y fue de los que lo sostuvieron -

contra los cincuenta y un disidentes que le pidieron su dimisión. Sabía, como Juárez y Lerdo, que Comonfort tenía razón al declarar imposible el equilibrio de los poderes públicos que la Constitución establecía. ( 30 )

Para lograr el control y estabilidad del país, Díaz se apoderó de los Estados por la ligazón con sus amigos que se habían hecho gobernadores. Los que se manifestaron en su contra los atrajo o los destruyó. Otorgó facilidades a los terratenientes, ya numerosos desde la conversión de los "bienes de manos muertas" en bienes circulantes, por efecto de la Ley Lerdo y las Leyes de -- Reforma dictadas por Juárez. A los caciques o jefes de bandas locales los -- nombró miembros del ejército regular y les dio amplias facilidades para aplicar la ley y mantener el orden. Con el clero llegó al acuerdo de mantener -- una política de conciliación, buscando el respeto en las jurisdicciones de -- ambas entidades: Estado e Iglesia. Permitió ataques contra la Constitución de -- 1857, y a la "clase media" intelectual la absorbió dentro de la burocracia gubernamental y en el servicio exterior. Además, se mostró complaciente con -- los monopolios comerciales, con los sistemas de trabajo forzado en las minas y haciendas y sostuvo los ilegales impuestos de Estados y municipios.

Con respecto a la política exterior, Díaz consiguió, en 1878, el reconocimiento norteamericano a su gobierno. El segundo período de Díaz se inauguró con buenos augurios.

Con este aparato de dominación Díaz aseguró un período de gobierno que

iba a durar más de veinticinco años (a partir de su segundo período de gobierno), sin que hubiese nadie que le disputase el mando de la nación.

Bajo la dictadura de Díaz se reforzó, una vez más, la posición del ejecutivo a través de diversas reformas constitucionales. En particular las relativas al artículo 78 en 1887 (reforma que le permitía ser reelegido para los años de 1888 a 1892), 1890 (se vuelve al texto original a donde los constituyentes fijaron sólo el 1o. de diciembre como la fecha en que debe entrar a ejercer sus funciones el presidente de la República, así como que su período duraría cuatro años, sin alusión alguna a la no reelección) y 1904 (elevó de cuatro a seis años el período presidencial); y la de 1900 a los artículos 91 y 96 que suprimieron de la integración de la Suprema Corte al procurador general y al fiscal a efecto de que, según el modelo francés, los funcionarios del ministerio público y el procurador general, quien lo presidía, fueran nombrados y removidos libremente por el ejecutivo federal, así como por el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la división de las funciones de los órganos del poder, particularmente con la reiterada delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos por el artículo 29 constitucional. (31)

En realidad, sólo conservaron un resto de autonomía los tribunales federales, en particular la Suprema Corte de Justicia, a través del juicio de amparo, que entonces adquirió el prestigio de máxima institución procesal, ya que --

31. Orozco Enríquez José de Jesús, El Derecho Constitucional Consuetudinario México, UNAM, 1983 pp. 110-113

tuteló en numerosas ocasiones con éxito los derechos fundamentales de los particulares, contra el creciente despotismo político y administrativo de la dictadura. (32)

Otra reforma de importancia que fortaleció el Ejecutivo fue la hecha al artículo 79, referida al modo de sustituir al presidente de la República, en que se introduce para esa eventualidad, el cargo de vicepresidente de la República. Se le confiere, además, la presidencia del Senado, en cuya asamblea tiene voz pero no voto, salvo en caso de empate; y se permite que el vicepresidente pueda desempeñar algún cargo de nombramiento del ejecutivo.

A lo largo de los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz se observa la necesidad histórica de un ejecutivo fuerte; justificando, con la ley o en nombre propio, los ordenamientos de su mandato.

La presencia de un presidente fuerte, un dictador, había sido el derivado de la necesidad de sostener al gobierno contra los preceptos legales de una Constitución idílica, frente a las condiciones que imponía una estructura social, económica y política desquiciada e inorgánica y frente a la presencia de un exterior amenazante. (33)

32. Fix Zamudio Héctor, " Valor Actual del Principio de la División de Poderes y su Consagración en las Constituciones de 1857 y 1917 ", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, UNAM, núms. 58-59 1967 pp. 41-45
33. Calderón José María, Op. Cit. p. 27.

Con Juárez se justificaron los amplios poderes del Ejecutivo fuerte, por las amenazas que contra la Constitución liberal blandieron los conservadores y el ataque contra la soberanía nacional del ejército e intereses de la burguesía de Napoleón III, así como por la obra necesaria de estructuración interna, tanto política como económica que el país necesitaba para su crecimiento.

Con Díaz, la primera justificación fue la conservación de la paz. Todo se hizo en su nombre. Díaz y la paz fueron sinónimos. Se permitió la sumisión del pueblo, a la voluntad del Presidente, al imperativo de la paz. (34)

Los gobiernos autoritarios de Juárez y Díaz, se ampararon siempre en su legitimidad constitucional; se involucraron en ella y en su prestigio personal, no sólo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la soberanía del Estado, neutralizando, conciliando o destruyendo otras instancias que se le oponían: el clero, los cacicazgos o las tiranías locales. Para conseguir estos fines, no vacilaron en hacer uso de la ley o de las armas, del convencimiento o de la fuerza, de la asimilación a su poder o de la destrucción. La presencia de un presidente fuerte, un dictador, había sido el derivado de la necesidad de sostener al gobierno contra los preceptos legales de una Constitución idílica, frente a las condiciones que imponía una estructura social, económica y política desquiciada e inorgánica, y frente a la presencia de un exterior amenazante. El siguiente paso, y ése lo daría la Revolución de 1910-1917, sería colocar a la Constitución en condiciones de -

34. Sierra Justo, Evolución Política del Pueblo Mexicano, Obras completas del Maestro Justo Sierra, Vol. XII, México, UNAM p. 396

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

garantizar la permanencia y estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, - dentro de un margen más amplio en el cual toda la sociedad quedase encerrada. Margen más amplio, es cierto, pero igualmente infranqueable, que el que Juárez y Díaz habían púesto en práctica con su notable sentido pragmático".

(35).

VENUSTIANO CARRANZA :  
DICTADURA CONSTITUCIONAL

A pesar de la dura experiencia de la dictadura de Díaz, el constituyente de Querétaro de 1917 se inclinó por un nuevo reforzamiento del ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la -- sujeción teórica del presidente al congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar. (36)

Así pues, Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto presentado al Congreso de Querétaro expresó:

...El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros estaba dotado en la Constitución de - 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una - mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos... (37)

36. Rabasa Emilio, Op. Cit. p.p. 138-185.

37. Constituyente de 1917, Op. Cit. p. 267

Emilio Rabasa consideraba que la dictadura era un hecho sociológico inevitable y veía su causa fundamental en la Constitución de 1857.

Rabasa observaba que la supremacía de la representación popular sobre el Ejecutivo iba en contra del estado social en que se encontraba el país, siendo la causante directa de la dictadura. (38)

El poder omnímodo del Legislativo, producto de la sensibilidad anti-ejecutiva de los hombres de Ayutla que creían ver en el Presidente el entronizamiento de un nuevo Santa Anna, condujo al desequilibrio de los Poderes.

" La divinización del Congreso, en el que el jacobinismo del 57 creyó ver la presencia de lo más puro del pueblo, llevaba directamente al "despotismo - anárquico del Congreso" y a la inutilidad, de hecho, del Ejecutivo". (39)

Esta era la razón por la cual la Constitución jamás llegó a cumplirse. De haberse seguido al pie de la letra, habría hecho imposible función alguna de gobierno. Y para que un pueblo pueda existir como entidad política, geográficamente organizada, se requiere la presencia de un gobierno que, bueno o malo, es condición sine qua non para la vida de un pueblo.

No quedaba más que una alternativa, nos dice Rabasa, ante la incompatibilidad entre el gobierno y la Constitución: subordinar la segunda para lograr

38. Calderón José María, Op. Cit. p. 86

39. Ibidem

la existencia del primero. Y apareció la dictadura.

Es fácil observar cómo las ilusiones democráticas de la Ley han engendrado tan grave situación política. " El Congreso Nacional cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido el Poder Legislativo y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso, las clases conscientes del pueblo, por algo así como un instinto de conservación han aceptado al Ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación ". (40)

Pero esto no podía ser perpetuo. La dictadura tendría un fin, que se expresaría en una de dos posibles maneras: o se le "despojaba de sus fueros de necesidad, poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable, (41) o sobrevendría de nueva cuenta la dialéctica implacable que reiterativamente había estado apareciendo en la historia del país: de la dictadura a la anarquía.

40. Rabasa Emilio, Op. Cit. p.p. 138-185.

41. Calderón José María, Op. Cit. p. 88

Rabasa había desenmadejado, con una lógica irrefutable, los orígenes jurídicos de la dictadura. Y sugirió, en 1912, darle un carácter constitucional: reconocer, en la Ley Suprema, la legitimidad y legalidad de la dictadura, a -- fin de "garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte".

La sugerencia de Rabasa, respecto a la necesidad de limitar al Poder Legislativo y darle carácter constitucional a las facultades que en la práctica -- había venido ejerciendo el Ejecutivo, merecieron especial atención por parte -- de Carranza.

El esquema liberal del Primer Jefe descansaba en el Estado de derecho y éste en el Poder Ejecutivo.

Teniendo como pasado inmediato la experiencia de la Constitución de -- 1857, en que el Poder Legislativo invadía las funciones de los otros dos poderes impidiendo principalmente al Ejecutivo actuar con libertad y desembarazo, el -- Primer Jefe proponía varias reformas, siendo la principal: quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y demás altos -- funcionarios de la Federación. Esta prerrogativa, según Rabasa y Carranza, -- fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

Sin vacilaciones Carranza se puso del lado del sistema presidencialista y combatió definitivamente el Sistema Parlamentario.

Para fundamentar su posición, Carranza recurrió a la experiencia histórica del país, a las enseñanzas del porfirismo y a sus consideraciones personales.

La argumentación carrancista en contra del parlamentarismo fortaleció aún más su defensa a favor del sistema presidencialista. El sistema parlamentario buscaba nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerciera el Congreso.

Esto equivalía a convertir al presidente en una simple figura decorativa.

Además, el régimen parlamentario requiere necesariamente de dos o más partidos políticos bien organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, de manera que, periódicamente, se distribuyan las funciones gubernamentales. Y México no tenía ni una ni otra condiciones. El régimen parlamentario tenía su origen en condiciones históricas muy diferentes a las nuestras.

Estas serían las reflexiones que haría Carranza para propugnar por un Ejecutivo fuerte que garantizara la continuación de nuestros antecedentes histórico-políticos.

En un país en que toda la autoridad ha estado siempre en el jefe del gobierno, las sugerencias autoritarias del Primer Jefe no hacían más que continuar con una tradición que data de la Colonia. La novedad radicaba en que se pedía que la Constitución reconociese todo el poder que al margen de la

del 57 habfa venido ejerciendo de hecho el encargado del Poder Ejecutivo. Con esto se daba carácter legal a cualquier medida llevada a cabo por el Presidente.

Un "gobierno fuerte", corporizado en el Jefe del Poder Ejecutivo, con facultades omnimodas dentro de la Constitución, era la solución para Carranza y su grupo de intelectuales de las "clases medias".

Así, las reformas que se hicieron al Código de Querétaro hicieron del presidente de la República un "verdadero dictador constitucional".

A iniciativa del Primer Jefe, se coartaron los amplios poderes que el Legislativo tenfa en la Constitución de 1857: 1o) se redujo a uno el periodo anual de sesiones, 2o) se previó la clausura anticipada de las Cámaras, dando al Ejecutivo la facultad de resolver en caso de conflicto, entre las resoluciones de una y otra; 3o.) se confirió al Ejecutivo el ejercicio exclusivo de convocar a sesiones extraordinarias, cuando lo considerase conveniente y únicamente para tratar los asuntos comprendidos en la convocatoria, privando a las Cámaras y a la Comisión Permanente de ese derecho; 4o.) Se ampliaron los atributos --colegislativos del Ejecutivo, estableciendo que, en caso de interponer el veto a una ley, ésta requerirfa el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara para ponerse en vigor; 5o.) se sancionó, por exclusión, la --impunidad del Presidente de la República en los casos de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral; 6o.) se exigió el voto ---de las dos terceras partes de los miembros del Senado para la procedencia de las acusaciones contra los altos funcionarios de la Federación; 7o.) en el --

artículo 90. transitorio, se confirió al Primer Jefe la facultad de expedir la --  
ley electoral para las próximas elecciones de poderes de la Nación.

En conclusión podemos afirmar que Carranza vino a ser gestor del presi-  
dencialismo en la Constitución de 1917, dando lugar a lo que Rabasa denomi-  
nara Dictadura Constitucional.

**CAPITULO III**

**ALVARO OBREGON Y LOS INICIOS  
DE LA INSTITUCIONALIZACION  
REVOLUCIONARIA**

## CAPITULO III

### ALVARO OBREGON Y LOS INICIOS DE LA INSTITUCIONALIZACION REVOLUCIONARIA

#### 3.1. **Semblanza Biográfica del Gral. Alvaro Obregón.**

Obregón es el soldado por excelencia de la Revolución Mexicana. De victoria en victoria, arrolla a sus adversarios y a la hora de la paz, desde la Presidencia de la República, materializa ideas fundamentales del programa social revolucionario.

Obregón no es el único, pero sí el más sobresaliente del Ejército Constitucionalista. Su solo nombre es garantía de buen éxito en las batallas. Sin duda, es uno de los estrategas típicos de nuestra historia patria. Y uno de sus estadistas más audaces e inteligentes.

Nació el 17 de febrero de 1880, en la Hacienda de Siquisiva, del distrito de Alamos, Sonora, a un lado del río Mayo. Don Francisco Obregón y doña Cenobia Salido, sus padres. Dieciséis hijos trae al mundo el respetable matrimonio. Don Francisco fallece y deja a Alvaro en los brazos de su madre, con cinco meses de edad.

Crece al cuidado de sus hermanas Marfa, Cenobia y Rosa, ellas le transmiten la afición por la literatura, de cuyos conocimientos harfa gala en la madurez.

Obregón, al igual que Calles, es profesor, aunque, en su caso, solamente por unos meses en una escuela de Moroncarit, allá por 1900.

Con esfuerzos, mediante largas jornadas en el campo, adquiere la

Quinta Chilla, cerca de Huatabampo. En 1902 se casa con la señorita --  
Refugio Urrea. Nacen Humberto y Refugio.

Natural es que no permanezca alejado de las observaciones sociales.

Todos los estremecimientos que afectan a las mayorías le interesan. De los indígenas conoce los sufrimientos más recónditos de su espíritu; entre ellos se ha venido formando.

Su carrera política se inicia al figurar y triunfar en las elecciones de --  
Presidente Municipal de Huatabampo. Comenzaba el año de 1912.

La rebelión de Pascual Orozco le abre la puerta de su brillante carrera --  
militar. Para abril de 1912 se disponía a salir al frente, con el grado de --  
Teniente Coronel. En la campaña despiertan sus excepcionales facultades mi-  
litares. Fórmase con trescientos hombres, incluyendo una fracción de cincuen-  
ta de caballería, el legendario " 4º Batallón Irregular de Sonora ". Bajo sus  
órdenes van, entre otros, Antonio A. Guerrero, Eugenio Martínez, Francisco --  
Bórquez y Pablo Macías.

Sus armas se cubren de gloria en Ojitos, Agua Prieta, San Joaquín y --  
otros puntos.

Aniquilado el orozquismo, retorna a sus ocupaciones municipales. Quizá  
hubiera alcanzado las alturas políticas por camino diverso del que puso el ---

destino frente a él. Su talento natural le hubiera conducido al gobierno y al mando. Pero fue la desaparición del Presidente Madero, en febrero de 1913, - el hecho decisivo de su porvenir. Sin pensarlo un solo momento, apréstose con la aguerrida generación sonorensa a salvar el decoro nacional.

Pronto su nombre conquista popularidad en todo el país. Como detalle curioso de su carrera, es de mencionarse el día 13. El 13 de marzo de 1913 se inician, con la toma de Nogales los días trece en que Obregón triunfa sobre - sus enemigos.

El 26 de marzo toma Cananea y el 13 de abril se apodera de Naco. Levanta sus trincheras, en seguida, en el sur del Estado. Toma Guaymas, derrotando, espectacularmente, a los generales federales Medina Barrón y Pedro Ojeda. El 13 de mayo, triunfa en Santa Rosa, y el 13 de junio, en Santa --- Marfa. Así es como alcanza rápidamente el grado de General Brigadier.

Extiende el campo de operaciones de Sinaloa. Toma Topolobampo. En - septiembre encuentra en El Fuerte, Sinaloa, a don Venustiano Carranza, quien viene desde Coahuila, a caballo. El primer jefe, en atención a los méritos -- del joven general, que apenas tiene treinta y tres años de edad, le designa - Comandante en Jefe del Cuerpo de Ejército del Noroeste.

En forma impresionante avanza, en pocos meses, hasta el occidente. En julio, después de los triunfos de Orendáin y El Castillo, desfila triunfalmente por Guadalajara.

En agosto le vemos victorioso en Teoloyucan. Aquí se firman los tratados que imponen la disolución del viejo Ejército Federal. Obregón los suscribe en nombre de la Revolución, junto con el general Lucio Blanco.

Teoloyucan sosiega a los vencidos, mas no a los vencedores. Villa se -- abstiene de entrar con Carranza a la ciudad de México, en el desfile de la -- victoria del 20 de agosto de 1914. Organiza su propia parada militar en -- Chihuahua. Se forma el México en Villa y el México de Carranza. Obregón -- sale al norte a entrevistarse con Villa.

Va Obregón en ferrocarril hacia Chihuahua. El 24 llega a la capital de ese Estado, en compañía de insignificante escolta. En las primeras horas de -- la tarde del mismo día ambos se conocen físicamente.

En la charla se habla de los ideales del pueblo y de los problemas surgidos en el desarrollo de la lucha. En momentos, despuntan fórmulas de entendimiento; en otros, el odio. No se logró nada. Obregón regresa a la capital, después de salvarse de ser fusilado por Villa.

Fue delegado en la Convención que se instaló en la Ciudad de México en octubre, pero que, sin contar con la representación de villistas y zapatistas, se trasladó a Aguascalientes, donde se desconoció a Carranza, iniciándose así la -- etapa conocida como "lucha de facciones". Obregón optó por seguir al lado -- de las filas de Carranza. Evacuó la Ciudad de México el 24 de noviembre de

1914, pero en Veracruz fue nombrado general en Jefe de todas las tropas que debían operar contra los convencionistas. En enero de 1915, habiendo derrotado a los zapatistas en Tecamachalco, recuperó Puebla; el día 28 entró a la Ciudad de México. En su breve estancia en la capital resolvió problemas graves, como la falta de combustible y la ausencia de garantías ciudadanas; encarceló a clérigos y dictó serias medidas contra los comerciantes acaparadores de artículos de primera necesidad. Después se dirigió rumbo al norte en su campaña contra Villa: ocupó Querétaro y en abril triunfó en las batallas de Celaya; avanzó por Salamanca, León, Irapuato y Silao. En mayo combatió a Villa en Trinidad. En Santa Ana del Conde, también Guanajuato, fue herido y perdió un brazo, teniendo que dejar sus fuerzas en manos de Benjamín G. Hill. Pronto reasumió el mando y reinició el avance, conquistando Aguascalientes, San Luis Potosí y Torreón. Arribó a Sonora: en Naco resolvió el conflicto con los yaquis; y en Ciudad Juárez obtuvo la rendición de los restos de la División del Norte, aniquilando así al villismo.

Aunque su mando se redujo otra vez al noroeste, quedó coronado como el general mártir e invicto, como el miembro más importante del Ejército Constitucionalista. En marzo de 1916 fue nombrado secretario de Guerra. Durante su estancia en el Ministerio tuvo lugar la incursión de las fuerzas del general Pershing a Chihuahua; por ello celebró conferencias con Scott en El Paso Texas, buscando arreglar las dificultades entre México y Estados Unidos. A finales de 1916 formó parte del Partido Federal Constitucionalista, que sostuvo la candidatura presidencial de Carranza. Un nutrido grupo de partidarios

suyos participó en la redacción de la Constitución de 1917. Ante el establecimiento del orden constitucional, renunció al cargo, retirándose a la vida civil.

Con la promulgación de la Carta Magna de 1917 se consolida el gobierno y el movimiento revolucionario. Se restaura plenamente el orden constitucional. El Presidente de la República, don Venustiano Carranza, da a la tarea de reorganizar y normalizar las funciones administrativas, políticas y sociales del Estado. La paz se va estableciendo, paulatinamente, en todo el país. A mediados de 1918 se piensa ya en la unificación de todos los elementos revolucionarios.

En 1919 comienza la campaña presidencial. Aparecen las candidaturas de los generales Obregón y Pablo González. Sin duda alguna, el vencedor de Santa María y Orendáin es el candidato auténtico del pueblo. Es el más brillante revolucionario de ese momento crucial. El Partido Liberal Independiente lanza al ingeniero Ignacio Bonillas, quien cuenta con la simpatía de don Venustiano Carranza.

De enero a marzo de 1920 realizó su gira propagandística, sufriendo la obstaculización y hostilidad del régimen. En abril Carranza intentó sacarlo del juego electoral, involucrándolo en un proceso de rebelión militar. Fue citado a declarar en la capital, pero temiendo una celada, se escondió y el día 13 salió rumbo a Chilpancingo, disfrazado de fogonero. Junto con Rómulo Figueroa y Fortunato Maycotte, anunció su lucha contra Carranza, iniciada por el gobierno de Sonora, simultáneamente.

Se desconoce al Primer Magistrado del país, mediante el Plan de Agua Prieta . La rebelión cunde rapidamente. El varón de Cuatro Ciénegas se ve en la necesidad de abandonar la capital federal, con el propósito de llegar -- al norte para rehacer su fuerza y mando. Las fuerzas obregonistas entran en la ciudad de México en los primeros días de mayo.

El día 21 del mismo mes, es asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla, el -- Presidente Carranza. Conforme a lo estipulado en el Plan de Agua Prieta, asu me la Presidencia Provisional don Adolfo de la Huerta. Su gobierno, propiamente dicho, es de transición. El Congreso decreta que las elecciones constitucionales se verifiquen el 5 de septiembre, a efecto de que la persona electa tome posesión el 1º de diciembre de 1920.

El 1º de diciembre de 1920 el general Obregón rinde la protesta de ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Obregón en la Presidencia de la República lleva adelante el programa de la Revolución Mexicana.

Fue el primero en poner en práctica la reforma agraria, fomentó el surgimiento y desarrollo de los sindicatos, impulsó la educación popular y la -- rural. Por otro lado expulsó al delegado apostólico por su injerencia en la po lítica nacional y firmó los Convenios de Bucareli, mediante los cuales logró el reconocimiento de Estados Unidos a su gobierno.

El Presidente Obregón deja la Presidencia de la República en manos del

general Calles, después de haber sofocado la tremenda y confusa rebelión de fines de 1923 y principios de 1924. Se retira al campo, en tanto Calles gobierna con eficacia revolucionaria y con implacable energía. En 1927 se agudiza el levantamiento de los llamados "cristeros". Las relaciones entre el Estado y la Iglesia alcanzan proporciones quizá nunca vistas antes.

Hasta su retiro del noroeste, van y vienen políticos. Obregón es el eje. Los años y la experiencia centran sus ímpetus. Se acerca ya la sucesión presidencial. El movimiento revolucionario se va a enfrentar a su primera gran crisis: se avizora el declinar de los caudillos y el surgimiento de estadistas civiles o civilistas. Pretenden ser candidatos a la Primera Magistratura del país los generales Francisco R. Serrano y Arnulfo R. Gómez. ¡ Antes llegan a la tumba ! El panorama se oscurece y la Carta Magna es reformada para hacer posible la reelección de Obregón. Queda así alterado un principio básico de la lucha popular.

Sin enemigo al frente, lleva a cabo su gira de propaganda.

Alvaro Obregón, a mediados de julio de 1928 es ya Presidente Electo de México, no retornará con vida al Palacio Nacional.

Los designios se cumplen: el 17 de ese trágico mes, José de León Toral

le quita la existencia, durante una comida ofrecida por la diputación guanajuatense, en el restaurante La Bombilla, de San Angel, hoy Villa Obregón, D.F.

(42)

42. Morales Jiménez Alberto Hombres de la Revolución Mexicana, México, D.F. ( 50 Semblanzas Biográficas ) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1960 pp. 183-191

S.E.P. Así fue la Revolución Mexicana, México, D.F. ( Los Protagonistas ) Senado de la República 1985 pp. 1658-1659

### ENFRENTAMIENTOS DE OBREGON CON CARRANZA

En esta parte del presente capítulo, pretendemos hacer una breve reseña de las principales diferencias que tuvieron Carranza y Obregón. En el inciso anterior, al hacer la semblanza del General Obregón destacamos éste hecho pero sin tocar pormenores. La razón de nuestra pretensión consiste en dejar asentado uno de los sustentos de la presente tesis que considera a Obregón el gestor del presidencialismo moderno y no precisamente a Carranza, aunque no le restamos mérito alguno sino por el contrario, le consideramos personaje vital en la conformación del presidencialismo, pero quien con su actuación política y reformas a la Constitución de 1917, le vino a dar virtualmente la estructura y configuración que actualmente tiene, fue el General Alvaro Obregón.

Por lo anteriormente expuesto, vamos a dar un repaso a las circunstancias histórico-políticas que fueron escenario del enfrentamiento entre estos dos personajes.

Mientras Obregón continuaba la acción de armas contra Pancho Villa, sus

relaciones con Carranza, su aparente aliado, distaban mucho de ser satisfactorias . En realidad, se estaban efectuando entre ellos una sutil pero importante lucha política, que había empezado desde que Obregón regresó de la Convención de Aguascalientes y llegaría hasta el mes de mayo de 1917, en que --- renunció al gabinete de Carranza. Sin embargo , Obregón siguió actuando desde la seguridad de su propia base de poder, a pesar de los graves problemas - que tuvo con su salud. Igualmente prosiguió en su política de crear fuertes - ligas con los movimientos laboristas y agraristas, empezó a moverse hacia la - profesionalización del ejército y supervisó las operaciones para acabar con -- Villa . Durante todo ese tiempo siguió reuniendo partidarios, tanto entre las más elevadas filas políticas como entre los trabajadores de la ciudad y del - campo.

Esos partidarios se movían bajo la dirección de la Confederación Revolucionaria, que Obregón; entre otros, había organizado. Uno de los aspectos que más apoyó la Confederación, fue el de la reforma agraria, y en parte por la - presión que ejerció dicho organismo político, Carranza expidió su Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

La Confederación siguió creciendo, si bien de manera informal y sin concierto; llegaron a pertenecer a ella estudiantes, abogados, artistas, trabajado-- res, campesinos y hasta mujeres de todas las clases sociales.

Es indudable que la Confederación contribuía muy considerablemente a --

que Obregón recibiera el apoyo popular, en tanto que reclutaba un gran número de intelectuales jóvenes, generalmente de la clase media, a pesar de la oposición de algunos de los consejos civiles de Carranza.

La importancia de la Confederación Revolucionaria, y especialmente la influencia de sus periódicos, empezó a preocupar a Carranza y precipitó una crisis en el gabinete en junio de 1915, simultáneamente a la herida de Obregón.

Esta crisis en el gabinete derivó de la renuncia de tres constitucionalistas del gabinete de Carranza cuando éste encomendó la dirección de las publicaciones de la Revolución a su fiel partidario Félix Palavicini, que hasta ese momento habían estado bajo el control de Rafael Zubaran Capmany, Secretario de Gobernación y afiliado a la Confederación.

Un nuevo problema surgió entre Obregón y Carranza con respecto a sus actitudes hacia la antigua élite. Obregón desconfiaba de la actitud demasiado benévola de Carranza hacia los propietarios, los antiguos funcionarios federales que habían combatido al mando de Huerta y los antiguos miembros del Congreso que habían prestado servicios durante la administración huertista. Manifestó a Carranza sus inquietudes en una serie de memorandos que se inició en mayo de 1915 y se extendió hasta diciembre.

El 9 de marzo de 1916 Villa atacó la población de Columbus, Nuevo --

México, con lo cual surgió la posibilidad de una intervención de los Estados Unidos en México. Carranza, que había estado inspeccionando el país, regresó inmediatamente a Querétaro, desde donde llamó a Obregón para que se le reuniera, y el 13 de marzo le tomó protesta como Secretario de Guerra, Carranza y Obregón suscribieron conjuntamente un manifiesto en el que indicaban que se unirían en un intento de restablecer el orden constitucional en la República. La misión de Obregón consistía no solo en derrotar a Villa sino en atraer al gobierno a otros jefes militares locales recalcitrantes. Además, Carranza lo necesitaba para producir en los Estados Unidos la impresión de que estaba actuando con energía para controlar el país e impedir que Villa siguiera haciendo incursiones en la frontera.

Obregón era el más famoso de sus jefes militares, y en los Estados Unidos se le solía considerar el más capaz para someter a Villa.

Debemos tener presente que el gobierno de los Estados Unidos sólo había hecho un reconocimiento de Facto del gobierno constitucional y estas acciones como la de Villa ponían en grave riesgo las relaciones entre los dos países.

Al escoger a Obregón para negociar, ante todo estaba utilizando al individuo a quien tanto en México como en los Estados Unidos se le consideraba como el más capaz para lidiar con Villa. Así pues estaba enviando al

negociador más efectivo que se podía encontrar. En el supuesto de que --- Obregón fallara en su intento de lograr el retiro, Carranza podría imputar a Obregón el fracaso. Por otra parte, si Obregón llegaba a negociar un arreglo que significara algo menos que el retiro total, Carranza lo podría desprestigiar acusándolo de haber cedido ante los norteamericanos, y así lograría perjudicar al hombre que se había convertido en una seria amenaza para su propia posición de poder. De hecho, los observadores de la situación mexicana hacían constantes comentarios acerca de un rompimiento entre Obregón y Carranza y hasta predecían que Obregón derrocaría a Carranza por medio de un golpe de Estado y luego arrojaría a Pershing y a sus tropas al otro lado de -- la frontera. El enviar como negociador a Obregón era, por lo tanto, la manera de que disponía Carranza de tenerlo sujeto a su gobierno, conservando al -- mismo tiempo la posibilidad de repudiar cualquier convenio que Obregón pudiera celebrar.

Después de muchas adversidades que tuvieron que sortear los representantes de ambos gobiernos, el convenio que concertaron fue favorable para ambas partes. Los Estados Unidos ya habían reconocido que el mayor peligro proveniente de la banda villista había pasado, por lo cual los norteamericanos estaban dispuestos a movilizar sus tropas a un lugar más próximo a la frontera. En el convenio del 2 de mayo, en varios párrafos que dictó Obregón, se estipulaba que, como ya había sido dispersado el grupo de bandoleros que había --- atacado Columbus, Nuevo México, y el gobierno constitucionalista había acordado proseguir la vigorosa persecución de los bandoleros o elementos fuera de la ley que pudieran subsistir, reclutando al efecto tropas adicionales, el -

gobierno de los Estados Unidos había decidido retirar sus tropas gradualmente de México, empezando a hacerlo inmediatamente.

Carranza había permitido que Obregón surgiera aún más notoriamente como un héroe nacional, por lo tanto, se encontró ante la alternativa de o bien repudiar el convenio o bien dejar que Obregón saliera tremendamente beneficiado en el aspecto político. Guardó silencio varios días luego inició su ataque. A fin de aparecer más duro con los norteamericanos que su Secretario de Guerra, objetó la cláusula del convenio en la que se estipulaba que el retiro de las fuerzas norteamericanas podría ser demorado en caso de que el ejército mexicano resultara incapaz de impedir las incursiones a través de la frontera. Según Carranza, esta cláusula permitiría que los Estados Unidos permanecieran en México indefinidamente, y por lo tanto insistía en que fuera retirada. Obregón se vio obligado a entrevistarse de nuevo con los negociadores norteamericanos para solicitar ese cambio. Scott y Funston, por supuesto, rehusaron haciéndole notar que él ya había firmado el convenio y que esa cláusula le había parecido razonable. Obregón replicó que eso solamente comprobaba que Carranza era más sensato que él. En realidad la situación era muy peligrosa, y Carranza estaba jugando con una situación internacional por su afán de lograr una ventaja respecto de un enemigo interno que ya empezaba a temer y a odiar. Obregón, sin embargo, aún no estaba listo para romper abiertamente con Carranza, aunque estaba dispuesto a seguir negociando con Scott y Funston a fin de llegar por lo menos a un entendimiento entre ellos.

Scott y Obregón se reunieron nuevamente el 9 de mayo a fin de preparar

un memorando de sus conversaciones. Scott declaró que, como la banda de -- villistas había sido dispersada, las tropas norteamericanas empezarian a salir - de México. Obregón, por su parte, declaró que las tropas mexicanas se trasladarfan a una posición que les permitiera vigilar la frontera. El 10 de mayo quedó redactado el memorando en el cual se incluyeron los puntos menciona-- dos anteriormente, así como una autorización para que las tropas de los Esta-- dos Unidos utilizaran el Ferrocarril del Noroeste de Ciudad Juárez a Casas --- Grandes, tanto para su aprovisionamiento como para su retiro. No parece que ese convenio haya sido firmado, pero sí quedó como un acuerdo entre los dos generales.

Aunque las relaciones entre los Estados Unidos y México siguieron siendo tensas durante algún tiempo, Obregón ya no estaba directamente implicado en estos problemas. Nunca llegó a darse un estado de guerra abierto, y los Esta-- dos Unidos finalmente empezaron a retirar sus tropas en enero de 1917, mien-- tras se celebraba el Congreso Constituyente en Querétaro. Durante el resto - del tiempo que Obregón actuó como Secretario de Guerra, se dedicó mas a la administración que a perseguir a los elementos disidentes que aún quedaban.

Obregón se sentía ciertamente hastiado de sus deberes como Secretario - de Guerra, y sus numerosas diferencias, tanto personales como ideológicas, con el Primer Jefe se estaban haciendo más obvias cada día. Sin embargo, deci-- dió permanecer en el cargo mientras se celebraba el Congreso Constituyente, - de diciembre de 1916 a enero de 1917, y hasta que se promulgara la Constitu-- ción y se instalase el nuevo gobierno.

Otra diferencia entre Carranza y Obregón fue que éste se distinguió como defensor denodado del movimiento obrero organizado, mismo que Carranza y su gobierno trataban de aniquilar, por la importancia que como órgano de apoyo a Obregón representaban.

Aún así, Obregón todavía no estaba decidido a romper abiertamente con Carranza. A pesar de los manifiestos intentos de Carranza de perjudicarlo políticamente y tal vez hasta en el aspecto militar, y a pesar de las notorias -- diferencias de política entre ellos, Obregón permaneció dentro del gobierno -- durante la elaboración y promulgación de la Constitución de la Constitución Mexicana de 1917.

No terminan aquí las diferencias entre Obregón y Carranza, más aún -- todavía habrían de acentuarse al llegarse el momento de suceder al gobierno -- carrancista, pero hay todavía un episodio importante en la historia que fue -- la elaboración de la Constitución de 1917, donde en el Congreso Constituyente las dos facciones predominantes fueron los que representaban a estos dos personajes.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917: LUCHA  
ENTRE RADICALES Y RENOVADORES

Entre 1912 y 1916, las victorias militares de Obregón, sus negociaciones internacionales y su posición como Secretario de Guerra le produjeron un reconocimiento y un poder cada vez mayores. Además, había adquirido un aura carismática que lo identificaba con las metas e ideales de la Revolución. Ese carisma, que engrandecía su fuerza lo mismo que ésta a su vez acrecentaba aquél, atemorizaba a Carranza y lo indujo a repetir sus intentos de aislar a Obregón y neutralizarlo políticamente. Para 1916, el resultado de tales esfuerzos era ya incierto, en virtud de la amplia y rápidamente creciente popularidad de Obregón.

Obregón fue surgiendo así como la figura que podría trasladar los entusiasmos de la Revolución al escenario de la institucionalización.

" Su poder y su carisma seguirían sustentándose el uno en el otro. Ante una situación de rápida e intensa transformación social, Carranza siempre adoptaba, quizás exageradamente, una actitud de adhesión y legitimación con el pasado, con la Constitución de 1857. En vez de ofrecer una nueva era, daba al pueblo la impresión de preconizar cambios al orden antiguo, no la sustitución de él. Aunque a la sazón seguía siendo leal a Carranza, al menos en -

sus obras, Obregón contrastaba con él". (43)

La primera conjunción importante entre su liderazgo carismático y su tendencia hacia la institucionalización ocurriría en el Congreso Constituyente de - 1917, en el que su nombre y su imagen estarían íntimamente asociados con - el grupo de delegados más radical, que fue conocido como los jacobinos y predominó en los aspectos más trascendentales de la Constitución. Así la Constitución de 1917 se habría de convertir al mismo tiempo en el más fuerte pun-tal de la institucionalización mexicana y en el símbolo más notorio del triun-fa revolucionario, asociado directamente con los ideales que habían surgido de la Revolución y con la figura de Obregón.

El Congreso muy pronto se encontró dividido en dos grandes facciones: - los radicales o jacobinos a quienes se asociaba con la figura de Obregón, y -- los renovadores, que eran los partidarios de Carranza. Era bien conocido el antagonismo que existía entre Carranza y Obregón, y durante todo el Congre-so siguieron corriendo rumores de que Obregon se rebelaría. Obregón estaba ciertamente ansioso de desligarse del gobierno de Carranza por los motivos que se han mencionado.

Carranza estaba muy interesado en que Obregón permaneciera en su cargo durante todo el Congreso Constituyente, a fin de dar una muestra de unidad

43. Hall B. Linda Alvaro Obregón; Poder y Revolución en México 1911-1920 México, D.F. F.C.E. 1985 p. 156

y para mantener la paz en el país. " Si bien Obregón casi no participó en la redacción misma de los artículos de la Constitución, se conocía muy bien su apoyo personal y militar al grupo radical. El mismo mantuvo siempre una postura pública elevada durante todo el Congreso, haciendo frecuentes visitas a Querétaro. Aunque a los delegados radicales no se les puede llamar propiamente obregonistas, pues no eran necesariamente partidarios suyos, él, sin embargo, sí fue partidario de ellos ". (44)

En buena parte, se trataba de jefes militares que habían combatido personalmente por sus ideales revolucionarios, secundados por un grupo de jóvenes diputados que deseaban ansiosamente tomar medidas drásticas para destruir el pasado.

El control del ejército fue un factor decisivo para que Obregón lograra contrarrestar el prestigio y poder políticos de Carranza cuando éste trató de influir en los diputados. Carranza había redactado y enviado al Congreso un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, pero la mayoría de los diputados encontró que no era suficientemente radical. Su proyecto no incluía ninguna disposición relacionada con la definición y protección de los derechos del trabajador, ni trataba la cuestión del dominio de los recursos del subsuelo (tema que resultaba crítico ante las grandes inversiones extranjeras en la minería y extracción del petróleo); además, a excepción de establecer que las tierras ejidales serían cultivadas en común hasta que fueran fraccionadas de

44. Molina Enríquez Andrés, Esbozo de la Historia de los Primeros Diez Años de la Revolución Agraria en México, de 1910 a 1920 Vol. 5, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, 1936 p. 173

acuerdo con la ley, no se ocupaba de la cuestión agraria. Todas estas omisiones preocupaban a los legisladores y habrían de discutirse en las sesiones del Congreso Constituyente.

En el presente capítulo no habremos de analizar en detalle el proyecto de Carranza baste ahora sólo dejar asentado que dicho proyecto sufrió reformas importantes en su texto original y en donde la facción radical tuvo un papel de trascendencia.

Un vínculo más directo, aun cuando no era oficial, se había establecido entre Obregón y el Congreso Constituyente por medio del Partido Liberal Constitucionalista (PLC). El PLC había sido formado a principios de 1916 por dirigentes civiles y militares, principalmente por Obregón, Benjamín Hill, Eduardo Hay y Cándido Aguilar, con el declarado propósito de poner en práctica los principios por los cuales se había peleado en la Revolución. Sin embargo, en diciembre de 1916 ese partido apenas estaba empezando a adquirir vida propia. Si bien muchos candidatos en las elecciones de diputados al Congreso Constituyente se declaran miembros del Partido Liberal, lo hacían más bien como una etiqueta para que se les identificara con la Revolución, y no porque en realidad estuviesen afiliados a una organización política en funciones.

Las reuniones a las que convocaba el Partido Liberal Constitucionalista a sus principales miembros y lo que en ellas se trataba eran difundidos a través de la prensa y boletines.

En realidad, esas reuniones se estaban convirtiendo en palestras para atacar a los renovadores: Palavicini, Luis Manuel Rojas y otros que encabezaban el esfuerzo de los moderados en el Congreso Constituyente. Los principios -- del partido que se forjaron en esas reuniones fueron muy semejantes a los que surgieron de las sesiones del Constituyente: sufragio efectivo, no reeleccion, -- reforma agraria, protección de los derechos del trabajador y establecimiento -- de la asistencia social, administración rápida y efectiva de la justicia, separación de poderes, autonomía municipal y el respeto a la soberanía de los estados.

Las dos grandes preocupaciones tanto del Congreso Constituyente como -- del PLC eran la reforma agraria y la declaración de los derechos y del bienestar de los trabajadores. Las sesiones del Partido Liberal Constitucionalista, -- se efectuaban simultáneamente con las del Congreso. Entre los diputados -- constituyentes que asistían a las sesiones del PLC para informar al partido lo que se pensaba en el Congreso y el curso que seguía éste, fueron Juan de -- Dios Bojórquez, Andrés Molina Enríquez, quien sería uno de los autores del --- Artículo 27 de la Constitución, que es el que se refiere a la Reforma Agraria y al dominio de los recursos del subsuelo. Se dijo que Molina Enríquez visitaba con regularidad a Obregón en la Secretaría de Guerra en esa época, y --- puesto que era probablemente el más conocido teórico agrarista asociado a -- los constitucionalistas, se puede suponer que tal fue el asunto de sus conversaciones.

Fue sin embargo, la cuestión religiosa lo que ocasionaría el primer debate

ideológico importante en el Congreso y lo que daría una muestra de la manera en que la influencia de Obregón se dejaba sentir en la práctica. Esa cuestión surgió durante el debate del Artículo 3o., relacionado con el papel de la Iglesia católica en la educación. Los moderados pretendían que la educación fuera pública, que la impartiera el gobierno y que estuviera libre de toda influencia religiosa, pero también apoyaban el derecho de la Iglesia, o de cualquier persona, de establecer escuelas particulares.

Los radicales apoyaban otra propuesta: que se impidiera a toda corporación religiosa establecer o dirigir escuelas primarias y además se prohibiese a cualquier miembro de una orden religiosa la enseñanza en una escuela primaria. Encabezados por Francisco J. Mújica, presidente de la Comisión de Constitución, parecía que los radicales iban ganando la batalla, pero el proceso era arduo. Cuando estaba por terminar la sesión, un diputado se levantó y advirtió que la adopción de una medida tan radical atentaría contra la posibilidad de obtener el reconocimiento de los Estados Unidos. Con esa preocupación, varios legisladores fueron a visitar a Obregón, quien se encontraba en Querétaro. Enterado de lo ocurrido Obregón exhortó a sus visitantes a que redactaran la Constitución para atender a las necesidades del pueblo, e hizo notar que, aun cuando los Estados Unidos no reconocieron inmediatamente al gobierno de Carranza y la nueva Constitución, tarde o temprano tendrían que hacerlo. Al día siguiente se votó el artículo 3o. y los radicales ganaron y aunque Obregón no había participado en la redacción de ese artículo, su apoyo fue importante para que se adoptara.

La postura de los dos grupos opositores en el Congreso Constituyente - en relación al artículo 3o. la podemos ilustrar en las intervenciones de Francisco I. Mujica y de Luis Manuel Rojas.

Francisco J. Mujica eminente representante de la corriente radical so  
tuvo:

" Y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de la patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir -- de nuestra alma máter, que debe engendrarse en los principios netamente na- cionales y en principios netamente progresistas y evidentemente, señores, la - ciencia pedagógica ha hablado ya mucho sobre la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico...

... quiero hablaros aunque sean unas cuantas palabras, a trueque de se me considere enemigo del clericalismo, pues si así se me considera, si así se me juzga, si con ese calificativo pasa a la historia mi palabra, no importa, señores, porque efectivamente soy enemigo del clero, porque lo considero el - más funesto y el más perverso enemigo de la patria..." ( 45 )

Luis Manuel Rojas replicaría:

"... Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la Iglesia Cató- lica ha perdido ya su antiguo control, no será disculpable el jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la --

fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3o., después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la iglesia y del estado. Yo entiendo que Juárez y los hombres de la Reforma, fueron eminentemente jacobinos y por tanto, inconsecuentes bajo algunos aspectos con el clásico criterio liberal inglés; pero nadie les debe tachar en eso, por las razones indicadas aunque se ha de confesar lisa y llanamente que la Reforma, entre sus grandes principios, tuvo también sus exageraciones en meros detalles que afectaron la ley, y precisamente por esta circunstancia, o sea por la exageración de las Leyes de Reforma, en puntos secundarios que no significaban nada, ha sido tan difícil mantenerlas en todo vigor, pues por una reacción natural de la masa católica del pueblo mexicano ... " ( 46 )

Otro tema importante que surgió fue la cuestión de los derechos del trabajador. En el proyecto de Carranza los artículos relativos al trabajo estaban diseminados y eran relativamente débiles. No había ninguna declaración consistente y concisa acerca de cuál sería la posición del trabajador dentro de la Revolución. Sin embargo, la discusión del capítulo de los derechos de las personas, Artículo 5o., llevó a que se demandara la expedición de disposiciones a ese respecto. Los debates sobre el Artículo 5o., se iniciaron el 26 de diciembre, y oportunamente, en esa fecha Obregón ya se encontraba en Querétaro, -

a fin de conferenciar con el Primer jefe.

En el Congreso el Artículo 5o. fue propuesto por el Comité sin modificaciones importantes respecto del proyecto de Carranza. Su importancia, sin embargo, se hizo evidente cuando catorce diputados se inscribieron para tomar la palabra. Tras acalorados debates se insistió en que el proyecto era muy benigno porque dejaba de contemplar derechos y beneficios para los trabajadores.

El 28 de diciembre, José Natividad Macías, se levantó en nombre de Carranza para presentar un conjunto de leyes relativas al trabajo, extraordinariamente avanzadas. Estaba cuidadosamente redactado, e incluía casi todas las disposiciones que se habían propuesto en los tres días de debates. De hecho, este código de trabajo, después de haber sido estudiado y revisado cuidadosamente por un comité integrado tanto por renovadores como por radicales, vendría a ser el Artículo 123 de la Constitución.

Resulta difícil entender por qué Carranza decidió presentar esas leyes del trabajo tres días después de que se habían iniciado los debates. Es posible que, reconociendo que los radicales tenían el control del Congreso y sintiéndose presionado por Obregón para presentar un artículo muy enérgico, Carranza haya resuelto hacer su propia proposición y así escamotearles el crédito al grupo obregonista.

Otro artículo importante que se sometió a la consideración del Congreso

fue el Artículo 27. El proyecto de Carranza solamente incluía un breve referencia a la restitución de las tierras comunales a los pueblos.

Cuando se presentó el proyecto, Pastor Rovaix, uno de los redactores del mismo y Secretario de Fomento y Colonización del gobierno carrancista, entregó un ejemplar del mismo a uno de los miembros de la Comisión Nacional Agraria, Andrés Molina Enríquez, quien con frecuencia asistía también a las juntas del PLC y era amigo de Obregón.

Aunque Molina Enríquez únicamente tuvo el carácter de Consejero en la redacción del artículo 27 su influencia fue decisiva en la conformación del mismo. No es difícil suponer que la amistad que tenía con Obregón haya influenciado en algo pero lo más trascendental de este artículo fue el cambio que dio a la conceptualización que de la propiedad privada hasta ese momento se tenía y que a continuación pasamos a explicar.

Los Constituyentes de 1917 restablecieron el principio jurídico de que los "derechos sociales de la nación", que durante la etapa colonial eran los derechos sociales del Rey, deberían estar "antes y por encima de todos los derechos privados", en todo lo referente a los bienes raíces que estuviesen comprendidos en el territorio nacional.

La verdadera fuerza que el artículo 27 otorgaba al Estado no radicaba exclusivamente en supeditar la propiedad privada particular a la nación, sino en darle a ésta "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los

elementos naturales susceptibles de apropiación " .

El artículo 27 reconocía explícitamente dos tipos de derecho de dominio de propiedad a los particulares: los derechos de carácter individual para los individuos aislados (propiedad privada individual), y los derechos de carácter comunal de las corporaciones de población genéricamente llamados pueblos (propiedad privada comunal); pero dejaba implícita la posibilidad de crear una amplia variedad de tipos de propiedad susceptibles de sufrir cambios y limitaciones en el futuro por actos legislativos.

Estos principios jurídicos, fueron vistos como la solución económica y política del problema agrario que, para 1917, se comprendía como la causa principal del movimiento revolucionario.

Es indudable que el artículo 27, así pensado por los Constituyentes y sus principales ideólogos, dejaba muy atrás las concepciones liberales de Carranza, que modificaba el artículo 27 de la Constitución de 1857 exclusivamente para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos del derecho de propiedad, pero no convertía a la nación en dueña absoluta de la propiedad territorial nacional.

" Para los ideólogos del artículo 27, era claro que, quienes fueron capaces de poseer y de defender el dominio directo individual, tenían una capacidad legal superior a la de los que sólo podían comprender, tener y mal defender el dominio útil de la propiedad comunal; éstos, a su vez, estarían por encima de aquellos que apenas tendrían una vaga noción de posesión sobre las tierras en que vivían. La apreciación ideológica de los Constituyentes tenía una

gran dosis de constatación empírica, al observar la gran dependencia del campesinado a la tierra, acrecentada a medida que se le despojaba de ella. Al mismo tiempo, los más estudiosos y eruditos de ellos -como Rouaix y sus consejeros González Roa y, principalmente, Molina Enríquez- hablan estudiado las formas de propiedad heredadas de la Colonia y su evolución posterior durante la Independencia, la Reforma y el Porfirismo, encontrando que la causa fundamental de la inestabilidad política y social que había prevalecido en el país -- durante un siglo, se hallaba en la ausencia de una legislación protectora para los grupos sociales con nociones de propiedad, distintas al concepto de dominio directo individual sobre la propiedad. La legislación civil reconocía exclusivamente a ésta y hacía caso omiso de cualesquiera otras formas. El igualitarismo jurídico liberal prevaleciente era el causante directo de las enormes desigualdades reales que habían conducido a la "tragedia revolucionaria" que el país vivía desde 1910. Y, más aún, provocaba el atraso económico, la estrechez del mercado interno, la presencia creciente de la inversión extranjera y la ausencia de una clase social que dirigiese la creación de una mayor riqueza social. En suma, la igualdad jurídica de la sociedad había degenerado en la igualdad real de los miembros de una clase privilegiada ". (47)

De ahí, pues, que el Estado necesitase amplios poderes para conceder a las masas sus peticiones reformistas y, de esta manera, detener su proceso -- creciente de radicalización y, a su favor, asegurarse su lealtad. De esta forma, tendría, además un amplio apoyo de masas que le permitiese destruir los privilegios de los antiguos propietarios terratenientes.

El Presidente de la República, encarnación física del Estado, tendría todos los poderes y facultades para alcanzar estos propósitos.

El Presidente de la República actuaría como la "Suprema autoridad agraria". (48) En virtud de este status, la resolución del problema agrario que daba en sus manos. El fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la restitución y dotación de tierras a los pueblos y a los núcleos de población, competirían en última instancia al Poder Ejecutivo. Este podría quitarle la tierra a unos y dársela a otros, dentro de los límites que la Constitución le imponía.

En un país económicamente atrasado y subordinado al exterior los ideólogos estaban obligados a buscar un estilo de dominación política populista.

Un Estado fuerte, autoritario, con un jefe del Poder Ejecutivo omnipotente e igualmente autoritario, tutor del propietario comunal y ejidal y representante del pequeño propietario privado, que debería actuar como el verdadero promotor de las relaciones capitalistas de producción en el agro. El tutelaje del Presidente sobre las dos primeras clases de propietarios permitiría la paz social y la obtención de su lealtad al que actuaba como su protector.

Con tales apoyos, el Estado se podría enfrentar a los terratenientes tradicionales y fraccionar sus propiedades, para que el pequeño propietario privado agrícola preparase el advenimiento de una nación políticamente estable y económicamente productiva.

48. Artículo 27, Fracc. XIII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación al tema del Presidencialismo, que es el que nos ocupa en la presente tesis. Ya hemos comentado que a pesar de la experiencia vivida de los gobiernos de Juárez y de Lerdo de Tejada y posteriormente la Dictadura -- de Porfirio Díaz, el Constituyente de Querétaro plasmó en nuestra Carta -- Magna un Ejecutivo con facultades omnímodas sobre el que pesaría la responsabilidad de lograr la estabilidad política, social y económica del México Post-revolucionario.

Será en el siguiente capítulo donde analizaremos con mayor detenimiento y en forma más detallada la figura del Presidencialismo en la Constitución de 1917, así como las reformas que en torno al mismo, se dieron y que en nuestra opinión, gestaron el presidencialismo con los matices con que hoy lo conocemos.

El 31 de enero de 1917 firmaron los diputados la Constitución. En general prevalecían los derechos de la sociedad sobre los derechos individuales, pero al fin y al cabo el documento quedó como la expresión de las metas de la nación mexicana.

Había sido formulado por los legisladores, que actuaron con independencia a pesar de las presiones de Carranza y de Obregón.

" Ante la opinión pública Obregón recibió una gran parte del crédito en cuanto al contenido de la Constitución, sin duda más de lo que merecía, aunque los delegados se habían sentido más en libertad para adicionar sus ideas --

al proyecto de Carranza en vista del apoyo de Obregón. En realidad, fueron los más fuertes partidarios de Carranza, los renovadores, quienes una y otra vez llamaron la atención hacia la actitud radical de Obregón. Hasta cierto punto, fue su misma oposición lo que llevó a los radicales a utilizar a Obregón como punto de partida, y mantenerlo ante la vista del público como el campeón de una constitución orientada hacia el pueblo ". (49)

Sin embargo, subsistían numerosos problemas. La disensión política entre Obregón y Carranza seguía enconándose, y habría de demorar la institucionalización de los principios de la Revolución.

Por otra parte, ni el mismo Carranza estaba convencida de la prudencia de muchas disposiciones y sencillamente se limitaría a pasarlas por alto durante su gestión como presidente.

Obregón, que se había convertido en un contrapeso del poder de Carranza era, por lo tanto, el Candidato obvio para convertirse en el sucesor del Primer Jefe con el apoyo de éste o sin él.

#### 3.4. LA RUPTURA ENTRE OBREGON Y CARRANZA

A pesar de las grandes desavenencias, tanto políticas como personales, - que existían entre Obregón y Carranza, Obregón permaneció como Secretario - de Guerra y Marina durante todo el periodo preconstitucional, hasta que --- Carranza asumió la presidencia en mayo de 1917. En ese mes renunció a la - Secretaría de Guerra para regresar a Sonora.

Regresaba a Sonora para recuperar su salud, remendar sus redes políti-- cas en ese estado y empezar a consolidar el respaldo político a su candidatura contra Carranza en las elecciones presidenciales de 1920.

A pesar de que se abstuvo de participar abiertamente en política en los dos años que transcurrieron entre su retiro como Secretario de Guerra en mayo de 1917 y el anuncio de su candidatura para la presidencia en junio de 1919, - se estaban combinando muchas fuerzas para formar una poderosa base política: ante todo, tenía amigos y aliados desde los días en que estuvo en el ejército revolucionario; contaba con el apoyo de los movimientos laborales y agrarios, -- cuyo defensor parecía haberse vuelto durante el Congreso Constituyente; tenía la posibilidad de colaborar con los partidos políticos que estaban surgiendo, es-- pecialmente con el Partido Liberal Constitucionalista (PLC); y muchos de los - nuevos políticos, ex-miembros del ejército de la Revolución o del Congreso -- Constituyente o de ambos, eran leales a Obregón, lealtad forjada durante las crisis de aquellos tiempos. Por otra parte, podía contar con el apoyo de la --

mayoría de los dirigentes regionales del Noroeste de México. Todos estos grupos estaban organizados por el pequeño conjunto de íntimos colaboradores de - que se había rodeado en Sonora.

Carranza se estaba preparando igualmente para la campaña casi desde el momento de la renuncia de Obregón. Carranza se encaminaba cada vez más - al control personal de toda la maquinaria gubernamental, colocando a sus partidarios no sólo en el mando de puntos militares estratégicos, sino también en puestos claves, tales como, la dirección de comunicaciones y la de servicios -- ferroviarios.

Hubo un momento en que Obregón pensó que Carranza, ante su arrollado ra popularidad y el decidido apoyo de los grupos políticos importantes, finalmente habría de reconocerlo como su sucesor.

Estaba en un error, pues Carranza ya se disponía a neutralizar tanto a - Obregón como al Partido Liberal Constitucionalista. Aunque el partido lo había apoyado al lanzar su candidatura para la presidencia en 1917, Carranza muy -- pronto se dio cuenta de que el PLC podría llegar a desafiar su propio poder.

Después de las elecciones para el Congreso en 1917, el 80% quedó inte-- grado por miembros del PLC, por lo que Carranza empezaría a considerar al - Congreso y a Obregón como sus enemigos. En vez de reconocer el apoyo gene-- ral en favor de Obregón y de aceptarlo como su sucesor, se opuso cada vez --

más a la posibilidad de que Obregón llegara a la presidencia. Durante los años de 1919 y 1920 aumentó su intransigencia.

La efervescencia política de los tiempos dio cauce al surgimiento de dos partidos políticos de cierta importancia, el Partido Nacional Cooperatista (PNC) formado por un grupo de estudiantes encabezados por Jorge Prieto Laurens y el Partido Liberal Nacionalista (PLN), formado por los carrancistas para restarle fuerza al Partido Liberal Constitucionalista.

Hacia 1919 Obregón tenía conexiones con el movimiento laborista, con los dos grandes partidos políticos, el PLC y el PNC, y con los militares, en suma contaba con un gran número de apoyos de todas clases, ninguno de los cuales era todopoderoso por sí mismo; pero en conjunto, ya formaban una combinación invencible. Cuando la presión que ejercía Carranza resultó demasiado enérgica y todos los grupos entendieron que tenía la intención de imponer a Ignacio Bonillas como presidente, se coligaron, al mando de los sonorenses, para formar una fuerte base política. Fue una combinación que primero Obregón y después Calles utilizaron, aunque con muy considerables fricciones, durante sus mandatos y que les habría de permitir hacer de la presidencia mexicana una institución muy poderosa.

Cuando se iniciaba el año de 1919, ya era evidente que Obregón se estaba preparando para disputar a Carranza la presidencia en 1920. El reto de Obregón habría de ser político y no militar, ya que él pensaba que en unas

elecciones legales su victoria sería contundente. Durante años había ido formando cuidadosamente su respaldo político y su popularidad era incuestionable. Sin embargo, seguía eludiendo una confrontación directa con Carranza.

Por su parte Carranza, pues, se oponía implacablemente a la posibilidad de que Obregón lo sucediera en la presidencia, y utilizó cuantas facultades tenía a su disposición para impedirlo. Siempre que le era posible, designaba a sus partidarios para desempeñar ciertos cargos, particularmente en la milicia.

Asimismo, Carranza hizo cuanto pudo para influir en las elecciones, tanto locales como federales. Aunque nunca le fue posible controlar realmente al Congreso, después de 1918 la fuerza del PLC, conocido por su respaldo a Obregón, hasta cierto punto se redujo. Más aún; para fines de 1917 Carranza había logrado asegurar la elección, lícita o ilícitamente, de catorce gobernadores que él había escogido. Sólo cinco gobernadores no estaban estrechamente ligados a él, y de ellos nada más tres eran abiertamente opositores. Uno de éstos fue destituido al ser arrestado bajo una acusación falsa mientras se encontraba en la ciudad de México. Uno de los dos restantes era Calles, y Carranza creía que como Calles; era un hombre de principios estrictos como él acabaría rompiendo con Obregón. (50)

Más Carranza no se percataba de que su propia fuerza descansaba sobre

50. Cumberland, Charles C. La Revolución Mexicana: Los años Constitucionales, México, F.C.E. 1987 pp. 370-372

una base precaria. Si bien tenía a partidarios suyos en los puestos claves de los ferrocarriles y el telégrafo, las dos dependencias estaban repletas de obregonistas en todos los niveles, y hasta los individuos que ocupaban puestos de gerencia eran leales a Carranza solamente mientras él tuviera el control de dichos puestos. El ejército, aún cuando superficialmente se encontraba bajo el control de Carranza, estaba también lleno de obregonistas, que en un caso dado podrían o no obedecer las órdenes de sus comandantes. El Congreso tampoco lo apoyaban y el pueblo en su mayor parte no se sentía satisfecho con su gobierno; el país nunca estuvo totalmente en paz durante su gestión; hasta el apoyo de los gobernadores de los estados podría desaparecer ante un desafío a su autoridad.

Los partidos de que podía esperarse que apoyaran a Obregón para presidente en 1920 --el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Nacional Cooperatista (PNC) y el Partido Laborista Mexicano (PLM)-- realmente no dependían de Obregón, si bien era un candidato sobremanera atractivo y todos estos grupos reconocían los beneficios de apoyarlo. El mismo Obregón, sin embargo, consideraba la etiqueta de opositor que había empezado a colocarse al PLC, y no estaba dispuesto a ser el candidato de un solo partido, particularmente porque trataba de lanzarse como el unificador de las filas revolucionarias.

Aunque para mediados de 1919 había perdido toda esperanza de convertirse en el elegido de Carranza para la presidencia, aún confiaba en que una --

demostración de arrollador apoyo popular forzara a Carranza a consentir en su elección. El PNC no era lo suficientemente fuerte ni estaba bien unificado -- como para servir de base política y el Partido Laborista Mexicano no se formó hasta que la campaña de Obregón ya se había iniciado y estaba adquiriendo ímpetu. Por lo tanto, en lugar de esperar la designación de un partido, lanzó su propia candidatura en Nogales, en junio de 1919, y aprovechó esa oportunidad para tratar de crear una base política que con el tiempo se pudiera utilizar -- para organizar un partido nacional de la Revolución controlado por él y sus -- partidarios.

Su autodesignación fue un brillante golpe político. Invitó al pueblo del país a organizar un partido, el Gran Partido Liberal, que apoyaría su candidatura. De esta manera, recurriendo al público para que se agrupara directamente en torno a él, evitaba los conflictos de política interna que se suscitaban dentro de los partidos ya existentes.

Carranza, por su parte, empezó a tratar de ganarse a los sonorenses, especialmente a Calles. En vista de los constantes problemas de Calles con el gobierno central de Carranza, resulta sorprendente que éste haya podido creer que Calles pudiera volverse a su bando. Sin embargo, en septiembre de 1919, después de que Calles hubo entregado la gubernatura a su sucesor, Adolfo de la Huerta, Carranza lo llamó a la ciudad de México para que fuera su secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

Puesto que desde el mes de junio anterior se había lanzado la candidatura

de Obregón y éste ya estaba haciendo su campaña, tanto Calles como Obregón tenían la esperanza de que ese nombramiento permitiera a Calles persuadir a Carranza de que aceptara a Obregón como su sucesor. Calles también tenía la esperanza de aprovechar su cargo para apoyar al movimiento obrero organizado, con el cual estaba relacionado desde hacía mucho tiempo y que Carranza había reprimido. Pero probablemente lo que más influyó para que aceptara fue la posibilidad de vigilar cómo andaban las cosas en el gobierno de Carranza y de estar en contacto con los potenciales aliados de la ciudad de México.

No obstante, resultó obvio que Carranza no respaldaría los intentos de Calles de lograr mayores beneficios para los trabajadores, y el mismo Calles pensó que podría ser más útil a Obregón si regresaba a Sonora. Así pues, finalmente renunció, y con ello asestó un fuerte golpe a Carranza, quien contaba con separarlo políticamente de Obregón.

El gran número de adhesiones, que por parte de distintos sectores de la población, tuvo Obregón, forzó a Carranza a lanzar rápidamente la candidatura de Bonillas, en enero de 1920.

No obstante el apoyo que Carranza daba a Bonillas para que en su campaña lograra sumar adeptos, fue verdaderamente impotente de contener con todo y la maquinaria gubernamental al movimiento obregonista. Entonces Carranza se lanzó directamente contra lo que él suponía que era la única fuente

del poder de Obregón: el estado de Sonora.

La presión que Carranza ejerció sobre Sonora fue lo que finalmente determinó que todos los elementos de la red política de Obregón actuaran en su contra. Aunque hasta ese momento Obregón había realizado una campaña política franca, dentro de los límites legales, los ataques que se le hicieron y -- los movimientos en contra del estado que Carranza consideraba que constituía la base de su fuerza forzaron a los caudillos sonorenses a levantarse en armas contra el gobierno carrancista.

El ataque de Carranza a Sonora fue motivado por la intervención del primer jefe en asuntos de ese estado que dejaban ver claramente la intención de este de menoscabar la fuerza del grupo sonorenses aliado de Obregón.

El primer incidente ocurrió a mediados de 1919 cuando Carranza declaró que el río Sonora era propiedad federal y se empezaron a hacer planes para desviar partes de sus aguas y considerando que Sonora es un estado en su mayoría desértico, representaba esto una seria amenaza.

Una más seria amenaza era la negativa de Carranza de cumplir el convenio que con los yaquis habían celebrado De la Huerta. Entonces nombró a Manuel M. Diéguez, Jefe de Operaciones militares de Sonora, Sinaloa y Baja California, con su cuartel general en Hermosillo. Se sabía que Diéguez era enemigo de los yaquis; así pues, los sonorenses consideraron su nombramiento como una provocación directa para que los indios, a la sazón en paz, se rebelaran de nuevo, lo cual debilitaría al estado y daría a Carranza una excusa ---

para ordenar una represión generalizada.

El envío de tropas, supuestamente para someter a los yaquis; que no se habían rebelado, no se hizo esperar y la respuesta del gobernador De la Huerta menos quien protestó ante Carranza considerando que las tropas en realidad -- se habían enviado a Sonora para echar abajo su gobierno porque se sospechaba que era obregonista y para sustituirlo por otro que fuera más aceptable para el gobierno federal.

En vista de ese abierto desafío, la legislatura del estado otorgó a De la Huerta facultades especiales para proteger al estado contra lo que se describía como un propósito deliberado de atentar contra su independencia y soberanía.

Mientras tanto Obregón había sido llamado a la Ciudad de México para responder de los cargos que se le hacían de conspirar con el caudillo rebelde, Roberto Cejudo para organizar un levantamiento armado contra el gobierno federal.

Es muy posible que Obregón haya estado en contacto con Cejudo para -- asegurarse su apoyo en caso de que llegara a la presidencia, sin embargo es -- muy poco probable que haya impulsado a Cejudo a rebelarse cuando su propia campaña estaba resultando muy próspera.

Mas parece que lo anterior halla sido un intento por desprestigiar a Obregón y justificar en un momento dado su aprehensión hasta el grado de --

fusilarlo por rebelión.

Mientras el juicio se llevaba a cabo, Obregón aprovechó su estancia en la Ciudad de México para organizar a sus posibles partidarios de la capital.

Cuando ya parecía inminente el arresto de Obregón, éste planeó su huida de la ciudad. Resultaba imposible que huyera al Norte, pues Sonora estaba -- demasiado alejada y la zona intermedia resultaba sumamente insegura. Por lo tanto, decidió ir al Sur, para unirse con los zapatistas que ahora comandaba -- Gildardo Magaña, sucesor de Zapata y cuyos contactos en la región suriana le servirían mucho a Obregón tras su huida de la ciudad de México.

Obregón y los zapatistas tenían muchos intereses comunes. Ante todo, -- los zapatistas desde 1917 habían estado tratando de aliarse con otras facciones revolucionarias, para oponerse al gobierno de Carranza.

Cuando Obregón renunció a la Secretaría de Guerra, lo consideraron como un potencial aliado o hasta como caudillo de su movimiento.

En el Norte, era Calles quien organizaba un plan que diera al movimiento sonoreño un impulso arrollador. Así alistó tropas para la campaña contra la capital e invitó a dirigentes civiles que estudiaran un proyecto de declaración de propósitos.

El Proyecto se adoptó el 23 de abril de 1920, con el nombre de Plan -- de Agua Prieta, el cual acusaba al gobierno del centro de hacer escarnio del voto popular, de haber violado la soberanía de los estados y de traicionar los principios de la Revolución, desconocía al gobierno de Carranza y declaraba -- que Adolfo de la Huerta era el Jefe Supremo del Ejército con todas las facul tades necesarias para la organización militar, política y administrativa de este movimiento.

Los escasos jefes militares que siguieron fieles a Carranza encontraron -- que, en la mayoría de los casos, ya no podían contar con la lealtad de sus -- tropas. Para el 29 de abril Carranza estaba preparándose para trasladar su -- gobierno a Veracruz.

El 7 de mayo de 1920, Carranza abandonó la ciudad de México y las tro pas que salieron con él, pronto empezaron a desertar. Carranza finalmente -- abandonó el tren y se internó en la Sierra de Puebla. La resistencia a rendir se y aceptar que su causa estaba perdida le costó la vida. Traicionado por -- un oficial que supuestamente había llegado para apoyarlo, fue atacado y muer to mientras dormía en el pequeño poblado de Tlaxcalantongo.

De la Huerta asumió el cargo de presidente interino conforme al Plan de Agua Prieta y durante su breve gestión al frente del gobierno federal, logró -- la pacificación del país mediante la concertación con los principales caudillos. El más importante fue el acuerdo de paz que logró con el caudillo de Chihua-- hua, Francisco Villa, a la que incluso Obregón se oponía.

La muerte de Carranza y el triunfo de Obregón en las elecciones efectuadas el 5 de septiembre de 1920, pusieron fin al enfrentamiento de estos dos personajes en su lucha por el poder y dieron a Obregón la victoria que le hacía ahora el nuevo dirigente, dotado de la suficiente fuerza para iniciar algunas de las tareas que la Revolución le había señalado: reforma agraria, crecimiento de la economía, beneficios para los trabajadores, educación de las masas y modernización " la forma de la presidencia vendría a ser como un eco de las anteriores instituciones, con un enérgico jefe del ejecutivo: el virrey español, el antiguo dictador Díaz...". (51)

## **CAPTULO IV**

### **EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS REFORMAS**

## CAPITULO IV

### EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y SUS REFORMAS

El tema central de la presente tesis es la institución presidencial y es por eso nuestro interés de analizarla primeramente en la concepción que de ella tenía Carranza, en su proyecto presentado al Congreso; hacer notar la forma en que fue plasmada en nuestra Carta Magna por los constituyentes de Querétaro y destacar las reformas constitucionales promovidas por Alvaro Obregón, a su ascenso de éste al poder, y que constituyen el objeto principal de este trabajo, por considerar que fueron esas reformas las que vinieron a darle a la institución presidencial la configuración político-constitucional que actualmente tiene.

No podemos soslayar la participación de Obregón en el Congreso Constituyente de Querétaro a través de la facción radical que era la más identificada con él, y con la que sin duda alguna hizo patente su influencia en la formación del presidencialismo.

#### 4.1.

#### PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA

El día 10. de diciembre de 1916 ocurrió Venustiano Carranza a inaugurar las labores del Congreso y presentar su proyecto de reformas a la Constitución.

El discurso pronunciado por Carranza describió el carácter de las ---

reformas por él propuestas; base de dichas reformas fue una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que, según el propio primer jefe, habfan impedido su vigencia efectiva y abierto el paso a la dictadura.

Para Carranza, "...los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamacion de principios generales que no procuraron llevar a la práctica acomodándose a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que -- no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva". (52)

Después de esta crítica general, Carranza señaló que los derechos individuales que la Constitución de 1857 había declarado como la base de las instituciones sociales, habfan sido conculcados sistemáticamente por los diversos gobiernos; que las leyes del juicio de amparo, ideado para proteger aquellos -- derechos, no habfan hecho otra cosa que embrollar la justicia; que, en general los principios básicos de la Constitución del 57 no habfan pasado de ser una bella esperanza, cuya realización se había burlado de una manera constante.

La soberanía Nacional que reside en el pueblo, decía Carranza "...no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre si casi de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad

de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o investir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del poder Legislativo el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobarse, sino al menos de que hiciese observación alguna". (53).

El principio federativo fue también denunciado francamente por Carranza como carente de realidad; "...ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél...los poderes del centro

se han injerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores -- que ha visto la nación desfilar en aquéllas". (54)

Soberanía popular, gobierno representativo, derechos del hombre, división de poderes, sistema federal, principios todos ellos del régimen constitucional de 1857, eran para Carranza ficciones políticas. Sin embargo, el proyecto de reformas que presentó a la consideración de la Asamblea de Querétaro, se movió dentro de aquellos postulados.

Las reformas propuestas por el primer jefe tendieron a reafirmar la estructura fundamental de la Carta de 1857, modificando solo su reglamentación concreta. Fue objeto de especial preocupación dentro de dichos proyectos la protección a la libertad humana, finalidad esencial de las constituciones para Carranza.

"...Siendo el objeto de todo gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una

54. Ibidem .

manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.."

( 55 )

Promovió reformas al capítulo de las garantías individuales y a los artículos referentes al juicio de amparo para hacerlo un procedimiento fácil y -- expedito; también sentó las bases de la organización del Ministerio Público y -- pretendió dar una mayor independencia al Poder Judicial.

El proyecto de Carranza propuso reformas al artículo 27 constitucional para fortalecer la vigencia de las Leyes de Reforma y exigir que los extranjeros se sometieran íntegramente a las leyes mexicanas al adquirir bienes raíces:

"...además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma -- sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir -- bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, -- civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada..."

"...todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, a una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas..." (56)

55. Ibidem p. 262.

56. Ibidem p. 265

Reconoció los inconvenientes que atrae dar el poder electoral a todos los ciudadanos, sin atender a su diferente grado de instrucción, sin embargo - Carranza pidió que no se impusiera restricción alguna al sufragio, por considerar ello político e inoportuno cuando estaba en plena marcha una Revolución - apoyada por las grandes masas populares.

"...Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual que todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo..."

"...de la organización del poder electoral de que se ocupará de manera preferente el próximo Congreso Constitucional, dependerá en gran parte que el poder legislativo no sea un mero instrumento del poder ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medio personal, porque no hay que perder de vista ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven, como he dicho antes y lo repito, para cubrir con el manto de la legalidad la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación..." ( 57 )

Carranza en su proyecto hizo gran énfasis en lo relativo a la organización y relaciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Consideraba que el poder legislativo había estado dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y -- difícil la marcha del poder ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación.

Desechó al parlamentarismo como sistema de gobierno a pesar de advertir que era el que se recomendaba como infalible por una parte contra la dictadura y por la otra contra la anarquía entre cuyos extremos habían oscilado constantemente desde su independencia los pueblos latinoamericanos. Expuso los motivos que había tenido para no aceptar el sistema parlamentario y -- que por la estrecha relación que guardan con el tema del presente trabajo nos permitimos transcribir en sus puntos más importantes:

"...Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de -- América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de -- obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que --- esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley fatal que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados...

...Los pueblos latinoamericanos, mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey no existían derechos para el vasallo; el que alteraba el orden, ya propalando -- teorías disolventes o que simplemente socavaban los cimientos de la fe o de --

la autoridad, o ya procurando dar pábulo a la rebelión, no tenfa más puerta - de escape que la horca.

Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la revolución francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no -- tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Las costumbres de gobierno no se imponen de la noche a la -- mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saber lo ser.

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, -- cometiendo toda clase de desmanes; pero por desgracia, en ese particular se -- ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado el gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores , para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos..." (58)

La libertad tiene por condición al orden: El gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, pero debe también ser inexorable con -- los transtornadores del orden y con los enemigos de la sociedad. Con base en

esta concepción de la organización política, Carranza criticó la regulación que de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo había hecho la -- Constitución de 1857.

" Los constituyentes de 1857 concibieron bien el poder ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al poder -- Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales ".

Era necesario para Carranza, fortalecer el Poder Ejecutivo, dejando en la Constitución nueva la elección directa del Poder Ejecutivo y la prohibición -- para su reelección, conquistas obtenidas por la Revolución de 1910.

"...Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo, tanto -- contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los -- pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte..." ( 59 )

En este mismo sentido, de fortalecer al ejecutivo, Carranza pidió la -- ratificación de las reformas hechas en la etapa preconstitucional, en el sentido de abolir la vicepresidencia que por una serie de circunstancias llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de -- una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar el gobierno de la república.

De lo anteriormente expuesto se desprende que las reformas propues-- tas por Carranza en su proyecto se movían dentro del marco de la Constitución de 1857. El propósito esencial de Carranza era fortalecer y hacer realizables los postulados de la Carta Constitucional anterior, cuya esencia seguía siendo respetada por el movimiento revolucionario.

En el discurso de Carranza ante el Congreso Constituyente, no se descu-- bren desplantes de autoritarismo sino respeto hacia el cuerpo colegiado y una sincera invitación a la libre deliberación del proyecto presentado y que sólo servía como punto de referencia para los debates del constituyente.

EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCION DE1917

En distintas partes de este trabajo hemos reiterado que el Constituyente de 1917 a pesar de la amarga experiencia vivida con la Dictadura del General Porfirio Díaz, decidió favorecer el sistema presidencial como forma de gobierno, y no porque así lo expresara textualmente en la Carta Magna, sino por las amplias facultades de que fue dotado el Poder Ejecutivo, quizá movidos por los argumentos que en favor del mismo hiciera Venustiano Carranza en su discurso ante el Congreso para presentar su proyecto de Constitución y en el que afirmaría que el pueblo mexicano como los latinoamericanos habían necesitado y necesitaban de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas, con el más fútil pretexto a desmanes, que provocarían desorden e impedirían sostener a la nación y encaminarla hacia el progreso.

El Primer Jefe habría de valerse de Tocqueville para explicar el porqué se oponía a que fuera otro sistema distinto del presidencialismo el que se adoptara en nuestra Constitución, argumentos que aquí no expondremos por haberlo hecho ya al analizar el Proyecto de Carranza.

Sea como fuere, lo cierto es que el constituyente de Querétaro vino a afianzar el predominio del ejecutivo sobre los otros dos poderes a través de un gran número de facultades de que fue dotando, y que en esta parte habremos de analizar.

Primeramente veamos el Capítulo III de la Constitución de 1917 titulado Del Poder Ejecutivo que a nuestro juicio y por su contenido dan una gran primacía al titular del ejecutivo, por lo que amerita que en algunos artículos hagamos algunos comentarios:

" Art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ".

Prevalece la tesis de un ejecutivo unitario en contraposición al colegiado lo que definitivamente le da unidad en el mando y la toma de decisiones.

" Art. 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral ".

Esto permite legitimar al Presidente en el sufragio universal y no mediante la elección indirecta que preveía la Constitución del 57 que vinculaba la elección del ejecutivo a la decisión del colegio electoral.

" Art. 82. Para ser Presidente se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus -- derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún -- culto.
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército,

noventa días antes del día de la elección.

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección.

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

" Art. 63. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

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

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

Este artículo fue fruto de la experiencia política que México había tenido antes de la revolución y del espíritu del movimiento maderista y que acogió el Constituyente de 1917.

Más adelante será objeto de mayores comentarios por ser uno de los artículos que fue trastocado por la política caudillista.

" Art. 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la Republica, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral inmediatamente y, concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría absoluta de votos, un --

Presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que, a su vez, expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los mismos términos del artículo anterior.

Quando la falta del presidente ocurriese en los dos últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, elegirá al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

El Presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como sustituto.

El ciudadano que hubiese sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del Presidente en los dos primeros años del período respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del Presidente, para cubrir la cual fue designado."

El tratamiento que el constituyente de Querétaro dio a la sustitución

presidencial sin duda alguna vino a fortalecer al titular del ejecutivo al desterrarse otras formas de sustituir al presidente, mismas que podemos encontrar en la historia constitucional de nuestro país y que de antemano permitían -- conocer quién sería el sucesor en las faltas del Presidente y que por lo mismo en distintos pasajes de nuestra historia, se pueden apreciar las rivalidades que surgieron entre el Presidente en turno y aquella quien correspondiera por ley sustituirle.

" Art. 85. Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente Provisional, el que designe el Congreso de la Unión o, en su falta, la Comisión --- Permanente, y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión si estuviere reunido, o en su defecto, la Comisión Permanente, designará un -- Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal se convirtiere en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

En el caso de licencia del Presidente de la República, no quedará impedido el interino para ser electo en el período inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones. "

Este artículo guarda estrecha relación con el anterior pues se refiere a la falta del Presidente electo y del modo en que había de sustituirsele.

" Art. 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable - por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. "

" Art. 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de -- aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitu--- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República - que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

" Art. 88. El Presidente de la Republica no podrá ausentarse del territo rio nacional sin permiso del Congreso de la Unión."

" Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguien-- tes:

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la -- Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta obser-- vancia.
- II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al gobernador del Distrito -- Federal y a los gobernadores de los territorios, al Procurador --

General de Justicia del Distrito Deferal y territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

- III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.
- IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.
- V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.
- VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX.- Conceder patentes de corso en sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.
- XI.- Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.
- XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

- XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación.
- XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios.
- XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.
- XVII.- Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

Este artículo concede al ejecutivo un gran número de facultades por lo que brevemente haremos algunos comentarios respecto de las mismas, apoyándonos en lo que, sobre el mismo tema hacen, Jorge Carpizo y Felipe Tena Ramírez: ( 60 ) ( 61 )

La fracción I encierra tres grandes potestades para el ejecutivo.

a) Promulgación de las leyes que expida el Congreso y su publicación.

60. Carpizo Jorge, Op. Cit. p.p. 82-151.

61. Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. pp. 461-476

- b) Ejecución de las leyes que expida el mismo Congreso mediante la realización de los actos necesarios para hacer efectiva la ley.
- c) Reglamentación de las leyes que expida el Congreso. El Reglamento tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo.

Las fracciones II, III, IV, V del Art. 89 consagran las facultades que en materia de nombramientos tiene el Presidente de la República.

Tena Ramírez distingue tres grupos de nombramientos a cargo del Presidente:

- A) Absolutamente libres: que son los casos de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Gobernador y Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Se deja al absoluto arbitrio del Presidente el nombramiento de -- estos funcionarios que son de primerísimo nivel y esto en beneficio del presidencialismo.

- B) Sujetos a ratificación: se refiere a aquellos en los que participa el Senado en la designación de ciertos funcionarios pero que sin embargo tienen menor jerarquía que los enunciados en el inciso anterior.
- C) Sujetos a lo dispuesto en la ley: es el caso de oficiales del ejército y Armada distintos a los Coroneles y Oficiales Superiores en los que se estará sujeto a lo dispuesto por las leyes militares que rigen la materia.

A manera de comentario final en relación a ésta facultad de hacer --

nombramientos, es que los funcionarios de mayor jerarquía queda al libre albedrío del Presidente.

La fracción VI y VII le concede al titular del Ejecutivo el mando total y libre sobre la fuerza armada y en el caso de la Guardia Nacional que no es ni profesional ni permanente, se estará al consentimiento del Senado.

La fracción VIII faculta al Presidente para declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión; aclarando que el Congreso por sí solo no puede actuar en este sentido, de acuerdo al artículo 73 fracc. XII sin los datos que el Ejecutivo le aporte.

La fracción X le concede amplias facultades en las negociaciones diplomáticas.

La fracción XI le concede al Ejecutivo la facultad de convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

Como veremos más adelante ésta es la única facultad de la que ha sido privado el Presidente de la República desde la promulgación de la Constitución de 1917, pues actualmente requiere para convocar a sesiones extraordinarias que lo acuerde la Comisión Permanente.

La fracción XII le relaciona con el Poder Judicial y dispone que deberá facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus --

funciones.

Las fracciones XIII, XIV, XV y XVI son facultades que se ejercen en cuestiones muy particulares y que se suman a las ya amplias facultades del -- ejecutivo.

La fracción XVII deja en claro que en el artículo 89 no se agotan las facultades del Presidente de la República, sino que la Constitución le confiere otras facultades, por lo que esto nos limita en nuestra exposición ya que no es materia de este trabajo el analizar las facultades del Ejecutivo, sino nuestra intención es hacer un análisis somero de como el Constituyente de 1917 dejó plasmado el presidencialismo en nuestra Carta Magna para posteriormente ver las reformas promovidas durante el Caudillismo y que dieron una retocada de trascendencia al presidencialismo mexicano.

Siguiendo con nuestra exposición relativa al Capítulo III Del Poder Ejecutivo nos quedarían por ver los siguientes artículos.

"Art. 90 Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios -- que han de estar a cargo de cada Secretaria."

"Art. 91 Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos."

"Art. 92 Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al gobernador del Distrito y al jefe del departamento respectivo."

"Art. 93 Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría."

Estos artículos se refieren a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo que son colaboradores del Ejecutivo para atender los asuntos de la Administración Pública.

Como ya se especificó en la fracción II del artículo 89, el Presidente tiene la libre facultad de nombrar y remover a los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo.

Mención especial merece el artículo 92 donde algunos autores pretenden encontrar, en el referendo que ahí se establece, un matz parlamentario en detrimento del presidencialismo pero ésta responsabilidad que contrae el secretario, es prácticamente nugatoria, dada la fuerza del ejecutivo que puede en cualquier momento sustituir al reacio secretario por otro que esté dispuesto a

referendar en un momento dado.

Además de las facultades que la Constitución consagra en el Capítulo referido al Titular del Poder Ejecutivo, el Constituyente de 1917 implementó - algunos otros instrumentos dentro de la Carta Magna, según apunta Fix-Zamudio, que afianzaron el predominio del Presidente en relación con el Poder Legislativo y posiblemente haciendo eco de la exposición de motivos del proyecto de Carranza presentado al Congreso de Querétaro: ( 62 )

"...El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiene de siempre a intervenir en las de los otros estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de -- una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos..."

" Encaminados a lograr este fin (evitar el predominio del legislativo),- se proponen varias reformas de las que, la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, Facultad que fue, sin duda, la que motivó - que en dictaduras pasadas se procurase tener siempre diputados sérviles, a --- quienes manejaban como autómatas..." ( 63 )

62. Fix-Zamudio Héctor. " El Sistema Presidencialista y la División de Poderes ", En la Universidad Nacional y los Problemas Nacionales , Vol. IX, Tomo III, México, UNAM, 1979, pp. 85-155.

63. Constituyente 1917, Op. Cit. p. 267

Entre los instrumentos que podemos citar, están los siguientes:

- a) La restricción de las causales del juicio de responsabilidad de los funcionarios públicos (ahora juicio político, artículos 109 y 110 vigentes) al presidente de la república, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria de acuerdo al artículo 108 del texto original de 1917:

" Art. 108...El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común ".

Quedan de esta manera, derogadas las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral previstas en el artículo 103 de la Carta de 1857:

" Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común " .

- b) Relacionado con el punto anterior referido a la responsabilidad de los funcionarios públicos se aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al funcionario según el artículo 111 (110 del texto vigente).

" Art. 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados " . Dejando a lado la simple resolución de la Cámara de Diputados prevista en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

" Art. 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la delcaración fuere absolutoria, el funcionario..."

- c) Se limitó el funcionamiento del poder legislativo, de tal manera que los dos períodos ordinarios previstos por el artículo 62 de la Carta fundamental anterior:

" Art. 62. El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias; el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1o. de abril y terminará el último día de mayo ".

Conforme al texto de la Constitución de 1917 se redujo a un solo período ordinario de acuerdo a los artículos 65 y 66.

" Art. 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes..."

" Art. 66. El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; - pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para -- poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el - presidente de la república ".

Actualmente el referido artículo fue reformado en 1986 para entrar -- en vigor el 1o. de septiembre de 1989 y quedaron instaurados nuevamente dos períodos ordinarios de sesiones para el órgano legislativo que son del 1o. de --

septiembre al 31 de diciembre del mismo año y otro del 15 de abril al 15 de julio del mismo año.

- d) Se restringió la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficialmente a sesiones extraordinarias de acuerdo al artículo 74 fracc. II -- de la Constitución de 1857:

" Art. 74 Las atribuciones de la diputación permanente son las siguientes:

... II. Acordar por sí sola, o a petición del ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias ".

Esta facultad subsistió en la Constitución de 1917 sólo en el supuesto de delitos oficiales o del orden común de los altos funcionarios, siempre que ya estuviese instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado conforme al artículo 79, fracc. IV del texto original:

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

- IV.- Convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prolongará las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar ".

Cabe hacer la aclaración que de acuerdo con el artículo 67 en vigor, se devolvió a la referida comisión permanente, la facultad para convocar a sesiones extraordinarias cada vez que el Congreso o alguna de las Cámaras lo juzgue necesario para tratar algún asunto en particular.

Y si bien nuestra intención en el presente inciso es analizar la manera en que la figura presidencial quedó trazada en nuestra Carta Magna por el -- Constituyente de Querétaro, y que a nuestro juicio vinieron a definir a nuestro sistema como presidencialista por las facultades de que fue dotado el titular del Poder Ejecutivo y que le dieron primacía sobre los otros poderes, no podemos soslayar algo que señala Fix-Zamudio ( 64 ) y fue que paralelamente se vigorizó en el texto primitivo de la Constitución de 1917 la posición de los tribunales federales, en particular la de la Suprema Corte de Justicia donde, se suprimió el sistema artificial de la elección popular en segundo grado de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto por el artículo 92 de la -- Carta de 1857, tomando en cuenta que en la realidad eran designados directamente por el Presidente de la República, y se adoptó el nombramiento por el Congreso de la Unión; se establecieron requisitos más severos sobre la idoneidad técnica para ser designado ministro de la Suprema Corte, ya que la Constitución anterior (artículo 93) requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, mientras que el artículo 95 de la -- Carta de 1917, exige la posesión de título profesional de abogado; se estableció la inamovilidad no sólo de los propios ministros de la Suprema Corte, sino también la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir del -- año de 1923, con posterioridad al cual sólo podían ser removidos por "mala -- conducta" y previo el juicio de responsabilidad correspondiente (artículo 94, en su texto primitivo, de la Constitución de 1917), en tanto que el artículo 92 de la Ley Suprema de 1857 determinaba que los referidos ministros de la Corte -- durarían en su encargo únicamente seis años; se suprimió la Secretaría de Justicia, a la cual se le atribuyeron intromisiones y consignas durante el régimen

64. Fix-Zamudio Héctor, Op. Cit. pp. 96-97.

del general Díaz, según lo dispuesto por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, con lo cual se pretendió dar al poder judicial mayor independencia en sus relaciones con los otros poderes.

Hemos ya analizado la manera en que quedó estructurado el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917 y algunas otras medidas adoptadas por el Congreso Constituyente, tendientes a favorecer el sistema presidencialista.

Definitivamente no son sólo éstas las facultades de que fue dotado el Presidente de la República por el constituyente de Querétaro. Sin embargo lo expuesto nos permite tener una visión precisa de cuál fue el sistema de gobierno adoptado en nuestra Carta Magna en 1917 que fue el presidencialismo y que Obregón se encargaría de afinar para darle la conformación con la que actualmente le conocemos.

Pasemos ahora a analizar las reformas promovidas durante el caudillaje de Obregón y que a nuestro juicio vinieron a redefinir la posición de primacía del presidente de la República en relación los otros poderes que integran el Supremo Poder de la Federación.

### OBREGON Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

El 10. de diciembre de 1920, el general Alvaro Obregón asumió la Presidencia de la República para el período que terminaría el 30 de noviembre de 1924.

Después de un período de convulsión y agitación política a la que su antecesor, Adolfo de la Huerta, a pesar del poco tiempo que fungió como Presidente, había logrado fincar las bases para la paz social, ahora tocaba a Obregón consolidar esa tranquilidad y estabilidad política que exigía el país.

Con Obregón en la presidencia se harían los primeros ajustes a la Constitución promulgada en Querétaro en 1917 y con ello se afianzaría más el poder del Presidente para perfilarse como lo que algunos han llamado la "Dictadura Constitucionalizada." ( 65 )

Al hablar del período de gobierno obregonista, no podemos desvincularlo del gobierno de Plutarco Elías Calles, quien le sucedió en la presidencia de 1924 a 1928 pero la influencia del caudillo sobre él tan se dejó sentir que las Reformas promovidas por el gobierno callista antes de terminar el período presidencial no eran otra su intención que preparar el camino para que Obregón regresara a gobernar.

65. González Rufz José Enrique, " El predominio del Poder Ejecutivo en México " en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, México, UNAM, 1977 p. 314.

Es por eso que las reformas que en esta parte del trabajo habremos de analizar comprenden desde la primera que se hizo a nuestra Carta Magna en 1921 hasta las hechas en 1928. Habremos de subrayar y hacer mayor énfasis en aquellas que inciden directamente en las facultades del Poder Ejecutivo y que evidentemente fortalecen la institución presidencial.

Demos inicio a este análisis bajo la guía del jurista mexicano Diego -- Valadéz quien ordena las reformas hechas a la Constitución en forma cronológica y esto facilita su ubicación histórico-política: ( 66 )

66. Valadéz Diego, La Constitución Reformada, México, UNAM. 1987. pp. 31-208.

Reformas del 8 de julio de 1921.

Se reformó el artículo 73 fracc. XXVII el cual se refería a la facultad del Congreso para establecer escuelas profesionales de investigación científica , de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la república.

En virtud de las reformas educativas de José Vanconcelos se amplió el orden de las facultades del Congreso para establecer, organizar y sostener, en toda la república, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, además de las otras instituciones que ya la fracción original preveía.

Otro artículo que también fue modificado en la misma fecha, fue el 14 transitorio, el cual establecía que quedaban suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.

La misma razón que inspiró la reforma del artículo 73 Fracc. XXVII fue la que motivó la del 14 transitorio pues el proyecto educativo de Vasconcelos necesitó de restablecer la Secretaría de Educación Pública. Este proyecto suponía "federalizar" la educación que en este caso significaba "centralizarla", con la mira de lograr la unificación de los sistemas educativos mexicanos.

## II.

### Reformas del 24 de noviembre de 1924.

El entonces Presidente electo Alvaro Obregón, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa que la diputación del Distrito Federal hizo suya. Así comenzó la serie de iniciativas que han sido planteadas al Congreso de la Unión, para reformar la Constitución, que no han provenido de los órganos constitucionalmente facultados para proponerlas.

La proposición del Presidente electo se refería, en rigor, al Artículo 79, Fracc. IV, de la Constitución, y atendía a la circunstancia de facultar a la Comisión Permanente para convocar a sesiones al Congreso de la Unión, o a cualquiera de estas Cámaras. En razón del dictamen de la Comisión de puntos constitucionales se estableció que en concordancia a la modificación del referido artículo 79 fracc. IV, también se modificaban los artículos 67, 69, 72 inciso J); 84 y 89, fracc. XI.

Esta reforma parece contradecir lo que ha sido el sustento de ésta tesis pues con ella más que fortalecer al Ejecutivo, se fortalecía al Poder Legislativo y más cuando analizamos las consideraciones que el general Obregón hizo al presentar la iniciativa de reforma y que Diego Valadéz comenta:

" Lo que en todo caso llama la atención y constituye el aspecto que merece ser subrayado de la iniciativa propuesta por el general Obregón, son sus consideraciones acerca de la tendencia del ejecutivo a concentrar, de conformidad con lo preceptuado por la Constitución Federal, una gran suma de ---

facultades con mengua de las que corresponden a otros poderes y, de manera muy particular, al Poder Legislativo. Señalaba Obregón que la restricción impuesta a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, iba en demérito de la libertad del Poder Legislativo, y que consideraba llegado el momento de que esta Comisión recobrara las atribuciones que le eran propias, y que garantizarían, en muy buena medida, la independencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo ". ( 67 )

Sin embargo debemos considerar que la fecha de la iniciativa es del 20 de noviembre de 1920, no es difícil que Obregón haya tenido en mente, en el momento de presentar esta iniciativa, el hecho de encontrarse en el décimo aniversario de la Revolución de 1910, y que, por lo mismo, era conveniente -- afianzar su imagen y plantear una posición novedosa y atractiva para la opinión pública mexicana.

67. Valadéz Diego, Op. Cit. p. 112

### III.

#### Reformas del 22 de enero de 1927 y del 24 de enero de 1928

En estas fechas se reformaron dos artículos: el 82 y el 83.

El primero de ellos, artículo 82, es el que establece los requisitos para ser elegido Presidente de la República. La reforma consistió en lo siguiente: la original fracción V establecía como requisito para ser Presidente, no estar en servicio activo en el ejército 90 días antes de la elección. La reforma de 1927 amplió a un año ese término.

La fracción VI establecía como requisito no ser secretario o subsecretario de Estado 90 días antes de la elección; la reforma de 1927 amplió ese plazo a un año, e incluyó, entre las limitaciones, la de no ser gobernador de -- algún estado, territorio o del Distrito Federal.

La fracción VII señalaba como impedimento para ser Presidente, haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo. La reforma de 1927 señaló simplemente, que sería impedimento para ser Presidente de la República, estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas por el Artículo 83.

Consideramos que las reformas hechas al artículo 82 fueron inspiradas en

propósitos políticos, para allanar el camino al general Obregón y éste pudiera retornar al poder. Con las modificaciones que se hicieron a este artículo, -- quedaban eliminados algunos oponentes políticos del caudillo para la lucha por la presidencia que ya se empezaba a desatar.

El otro artículo reformado fue el artículo 83 y en dos ocasiones.

Primeramente en enero de 1927, en virtud de las circunstancias políticas del país, la reforma estaba encaminada a abrir el camino de la reelección al general Alvaro Obregón. La polémica que con motivo de esa reforma, escindió a la opinión pública y a la comunidad política del país; sin embargo, prevaleció la tesis reeleccionista, y de acuerdo con ésta, en enero de 1927 fue publicada una reforma que a la letra decía:

" Art. 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre del año en que se celebre la elección, durará en él cuatro años, y NO -- PODRA SER REELECTO PARA EL PERIODO INMEDIATO. Pasado éste, sólo podrá desempeñar el cargo de Presidente por un período más. Terminado el -- segundo período, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo ".

En la sesión de la Cámara de Diputados efectuada el 18 de octubre de 1927, una comisión del Senado hizo entrega de la Minuta-Proyecto de Reforma al artículo 83 constitucional, que se turnó a las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales, y se leyó en la sesión del 21 de noviembre del propio año de 1927, y que en algunas de sus partes conducentes decía:

" Resulta indispensable dar la mayor estabilidad y firmeza a nuestras instituciones representativas, de las tendencias hacia la realización de los postulados revolucionarios, y esa estabilidad, se consigue aumentando la duración del periodo presidencial; es absolutamente indispensable que el ciudadano que ocupe el cargo de Presidente de la República tenga tiempo de desarrollar su Programa de Gobierno; la experiencia nos ha demostrado, segufa diciendo la iniciativa, que cuatro años son insuficientes...;...un hombre de Estado, de energía y patriotismo, un verdadero intérprete de la Nación, dejara el poder, acaso, cuando esté planteando la forma de resolver algunos de los grandes problemas nacionales, - desarrollando un hábil y beneficioso plan de administración pública, o cuando - su prestigio nacional sea indispensable tal vez para la implantación de alguna reforma social de gran trascendencia..."

El 16 de diciembre de 1927 es aprobado el Dictámen de la Comisión - de Puntos Constitucionales con dispensa de trámites; y con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, se declara reformado el artículo - 83 Constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 83.

" El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él seis años, y NUNCA PODRA SER. REELECTO PARA EL PERIODO INMEDIATO ".

Este artículo fue modificado nuevamente en 1933, fuera del periodo histórico que en este capítulo analizamos para prohibir en forma definitiva y absoluta la reelección y quedar como actualmente le conocemos.

Sin embargo la herencia de la reforma promovida en 1927 bajo el auspicio del caudillaje consolidó de manera significativa el poder del Presidente - al haberse ampliado el período presidencial a seis años.

#### IV.

#### Reformas del 20 de agosto de 1928

En esta fecha se realizaron varias modificaciones a la Constitución; - algunas reformas de mayor trascendencia que otras, por ello al ir las analizando únicamente serán objeto de comentarios aquellas que revisten una mayor -- significación para el tema que hemos venido tratando.

El artículo 52 que regulaba la base poblacional que serviría como elemento para la Constitución de Distritos Electorales fue objeto de un sin-número de modificaciones hasta 1977 en que se cambió el sistema para la distribución poblacional y por lo tanto, en 1928 no fue la excepción. El texto original señalaba que elegirían un diputado cada sesenta mil habitantes o una -- fracción superior a veinte mil. En 1928 ésta proporción fue elevada a cien -- mil, respectivamente.

La fracción VI del artículo 73 fue objeto de una trascendental reforma en 1928. Hasta ese entonces estuvo constitucionalmente consagrado el -- régimen municipal en el Distrito Federal y en los territorios federales. Esta fracción, de acuerdo con el texto original, establecía lo siguiente:

- a) El Distrito Federal y los territorios estaban divididos en municipalidades, con la extensión y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos, y contribuir a los gastos comunes.

- b) Cada municipalidad estaba a cargo del respectivo ayuntamiento -- designado por elección popular directa.
- c) El gobernador del Distrito Federal dependería directamente del -- Presidente de la República.
- d) Los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los territorios, eran nombrados por el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral en cada caso. Tanto en las faltas temporales como en las absolutas de los magistrados, correspondía nombrar substitutos al Congreso de la Unión o, en sus recesos, la Comisión Permanente acordaba los nombramientos provisionales que procediesen. El propio artículo señalaba que: "a partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo , a menos que sean promovidos a empleo de grado superior". A partir de la misma fecha la remuneración que dichos funcionarios percibían por sus servicios no podía ser disminuída durante su encargo.
- e) El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios - estará a cargo de un Procurador General que dependerá directamente del Presidente de la República.

La Reforma de 1928 introdujo las siguientes modificaciones:

- a) Se estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, "quien lo ejercerá por conducto - del órgano u órganos que determine la ley respectiva."
- b) El gobierno de los territorios estaría a cargo de gobernadores nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, de quien dependerían.

- c) Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de -- Justicia del Distrito Federal y de los territorios, serían hechos -- por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgaría o negaría la correspon-- diente aprobación dentro de un término improrrogable de diez -- días. En caso de que la Cámara nada resolviera dentro de ese -- término, los nombramientos se tendrían por aprobados, y en el -- caso de que la Cámara no aprobara dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República po-- dría hacer un tercer nombramiento, que surtiría sus efectos de -- inmediato en términos provisionales, para ser sometido a la Cáma-- ra en el siguiente período de sesiones. En este último caso, si -- la Cámara aprobaba o nada resolvía, el magistrado, nombrado pro-- visionalmente, adquiriría el carácter de definitivo, y si el nombra-- miento provisional era desechado, el magistrado cesaría desde lue-- go en sus funciones y el Presidente debería someter un nuevo nom-- bramiento a la aprobación de la Cámara, de acuerdo con el proce-- dimiento ya señalado.
- d) La fracción que comentamos también fue reformada en el sentido de establecer que los magistrados y los jueces del distrito y de -- los territorios federales podrían ser privados de sus cargos en los términos de la parte final del Artículo 111 de la Constitución, -- previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

El cambio más significativo fue indudablemente la supresión de la orga-- nización municipal en el Distrito Federal y en los territorios. Por lo que hace a éstos últimos otra reforma en 1940 les permitió dividir los territorios en -- municipalidades nuevamente pero no así al Distrito Federal.

Consideramos que por las características del Distrito Federal, sede de

los poderes federales, no se aconseja su coexistencia con las que pudieran ser autoridades propias de una entidad federativa. De ocurrir esto se produciría - un problema de colisión política entre las autoridades públicas federales y - las autoridades públicas locales. Lo que si no parece contravenir la organización política del Estado de México es la coexistencia del sistema municipal con las autoridades federales en una misma demarcación territorial. Tan es así que el Constituyente de 1917 no se opuso a que en el Distrito Federal hubiese vida municipal.

Las razones por las cuales se decidió privar al Distrito Federal del sistema municipal pueden ser múltiples y muy variadas en razón de lo que se considere se haya gando o perdido. En este sentido Diego Valadés opina: (68)

"Las causas que llevaron a tomar esa decisión pueden entenderse con toda claridad: por su naturaleza, los habitantes de sectores urbanos y, en especial, la población del Distrito Federal, por razones de carácter histórico y de mayor concentración demográfica, poseen una tradición y una fortaleza política superiores a la de cualquier otro conjunto de ciudadanos en cualquier otra órbita de la República. De esta suerte, la existencia de elecciones municipales y de autoridades municipales representaba un significativo contrapeso a la acción de los poderes federales y de manera muy particular, a la del Presidente de la República".

Coincidimos en esta explicación que es de carácter eminentemente político, y que tuvo como efecto principal fortalecer aún más el poder del Presidente de la República.

68. Valadés Diego, Op. cit. -p. 117

Los otros cambios introducidos a la Fracción VI del Artículo 73 atienden a los procedimientos para la designación de magistrados y jueces que pasaron de un mecanismo electoral, como lo era el Congreso de la Unión constituido en Colegio Electoral, a otro que confirió al Presidente de la República -- (aunque de manera subsidiaria), la posibilidad de realizar los nombramientos -- correspondientes. En ello se ve con claridad otro aspecto de fortalecimiento del Ejecutivo en su relación con el Poder Judicial.

Pasando a otro artículo modificado en 1928, tenemos el 74 adicionado con las fracciones VI y VII. De acuerdo con la primera, es facultad de la -- Cámara de Diputados otorgar o negar su aprobación en el caso de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que les someta el Presidente de la República.

A su vez, la fracción VII se adicionó, y estableció que corresponde a -- la Cámara de diputados declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que haga el Presidente de la República en los términos de la parte final del artículo 111 constitucional.

Otra reforma fue al artículo 76, que se refiere a las facultades exclusivas del Senado, adicionado en las fracciones VIII y IX. La primera con motivo de las reformas relativas a la inamovilidad de los funcionarios judiciales -- que operó a partir de 1923, de acuerdo a lo preescrito en la Constitución de 1917.

La fracción IX de éste artículo fue adicionada y facultó al Presidente

de la República para solicitar la destitución de autoridades judiciales. Con esta adición se introdujo una importante limitación a la independencia del Poder Judicial, lo que justifica plenamente la observación de Niceto Alcalá Zamora (70) en el sentido de que es por el lado del nombramiento y por el de la remoción por donde la independencia funcional está seriamente amenazada en la ley fundamental mexicana.

Actualmente esta fracción está derogada pero sin duda alguna fue otro elemento para consolidar la fuerza constitucional del Poder Ejecutivo. ( 69 )

El artículo 79 que se refiere a las atribuciones de la Comisión Permanente, fue también reformado y adicionado a la fracción V para otorgar o -- negar su aprobación a las propuestas de nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, - que formule el Presidente de la República.

Otra modificación fue la hecha al artículo 89, que se refiere a las --- facultades del Poder Ejecutivo, adicionando las fracciones XVII, XVIII y XIX, - para concordancia con las reformas ya mencionadas anteriormente.

La fracción XVII facultó al Presidente de la República a nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someterlos a la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.

69. Alcalá Zamora Niceto, "Protección jurisdiccional del particular frente al Ejecutivo Mexicano", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año III, núm. 8 mayo-agosto de 1970, UNAM p. 294

La fracción XVIII facultó al Ejecutivo a nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someterlos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Esta facultad le dio al Presidente un poder de primacía en sus relaciones con el Poder Judicial.

La fracción XIX, actualmente derogada, facultó al Presidente de la República, para pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que hace referencia el artículo 111 constitucional.

El artículo 94, que se refiere a la conformación del Poder Judicial, fue reformado para diferenciar entre los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, pues en los términos de la redacción anterior, se hablaba de tribunales tanto por cuanto hacía a los circuitos como a los distritos; se aumentó de 11 a 16 el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia, y se facultó a esta Corte para que funcionara en pleno o dividida en tres salas constituidas por cinco ministros cada una. Con esto último se atendía a las crecientes necesidades de trabajo de la Corte, cuyo desahogo, sesionando el tribunal en pleno, se hacía virtualmente imposible.

La parte final del Artículo 94 substituyó al segundo y tercer párrafos de la versión original, y estableció que la remuneración percibida por los ministros, los magistrados y los jueces, no podría ser disminuída durante su encargo, y que sólo podría privárseles de sus puestos cuando observasen mala conducta, de acuerdo con la parte final del Artículo 111, previo el juicio de responsabilidad correspondiente. Así pues, se conservaba la hipótesis del juicio de responsabilidad para proceder a la remoción de los ministros, de los --

magistrados y de los jueces, pero se agregaba la modalidad de que el Presidente de la República también solicitase la remoción en los términos del Artículo 111 constitucional.

Otro artículo reformado y de vital trascendencia, fue el 96, que preve el procedimiento para la designación de ministro de la Suprema Corte. En 1917 el constituyente estableció que los miembros de la Suprema Corte de Justicia serían elegidos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable, para este efecto, la concurrencia mínima de dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se verificaba por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos, y los candidatos debían ser propuestos, previamente, por las Legislaturas de los Estados. En caso de que nadie obtuviese mayoría absoluta en la primera votación, esta se repetiría participando sólo los dos candidatos que hubiesen obtenido un mayor número de votos.

En 1928, la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia se transfirió al Presidente de la República, estableciendo solamente que la designación correspondiente debería ser sometida a la Cámara de Senadores, la que en un término improrrogable de diez días deberían manifestar su aprobación o negación.

En los términos del Artículo 96, vigente a partir de 1928, si la Cámara de Senadores no resuelve en forma alguna en ese término de diez días, se tendrá por tácitamente aprobado el nombramiento. Por otra parte, en el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos ---

respecto de la misma vacante, el Presidente de la República podrá realizar un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos de inmediato, con el carácter provisional, y que será sometido a la Cámara de Senadores en el siguiente período ordinario de sesiones. Llegado este período, el Senado debe aprobar o reprobado el nombramiento correspondiente, y en caso de que nada resuelva, el ministro se dará por ratificado con carácter definitivo; pero si el Senado desecha el nombramiento, este ministro cesará de inmediato en sus funciones y el presidente tendrá que someter, de nueva cuenta, de acuerdo con el procedimiento ya referido, nuevos nombramientos a la consideración de la Cámara de Senadores.

Al analizar las modificaciones hechas al artículo 89, adelantamos algo sobre esta nueva atribución del presidente de la república que le viene a dar injerencia directa en el Poder Judicial, y en donde el comentario de Alcalá Zamora cobra verdadera vigencia, "El Poder Judicial se encuentra en manos del Ejecutivo, con asociación más nominal que efectiva del Legislativo". (70)

El artículo 97 también se reformó, pues de acuerdo con la versión original, los magistrados de circuito y los jueces de distrito durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo, y no podrían ser removidos, a menos que mediase previo juicio de responsabilidad o fuesen incapaces para su ejercicio, en los términos establecidos por la ley.

Esta parte del Artículo 97 fue suprimida en la reforma llevada a cabo

en 1928. Sin embargo, debe tenerse presente, también, que la reforma de -- 1928 facultó al Presidente para solicitar al Senado de la República la destitución de los miembros del Poder Judicial Federal en los términos del párrafo - final del artículo 111.

Otro artículo modificado fue el 98, el cual decía que las faltas tempo- rales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia que no excedieran de - un mes, no serían suplidas a menos que se desintegrara el quorum para las -- sesiones de la Corte, en cuyo caso el Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente, nombraría, por el tiempo que durara la falta, a un suplente desig- nado de entre los candidatos presentados por las Legislaturas de los Estados - para la elección de ministros propietarios. Si la falta era por dos meses o -- menos, el Congreso o la Comisión podrían nombrar, libremente, a un ministro provisional; si la falta se producía por defunción, renuncia o incapacidad, el - Congreso debía proceder a la designación de un nuevo ministro, y si no estaba reunido, incumbiría a la Comisión Permanente llevar a cabo un nombramiento - provisional hasta en tanto se produjera la reunión del Congreso y se hiciera -- la elección correspondiente.

En 1928 la reforma estableció que sería el Presidente de la República quien sometería el nombramiento de ministro provisional a la aprobación del - Senado o, en su receso, a la aprobación de la Comisión Permanente, si es que la falta era de carácter temporal. En el caso de ser ésta por defunción, --- renuncia o incapacidad, el Presidente sometería un nuevo nombramiento a la -

aprobación del Senado o, en su caso, a la de la Comisión Permanente, la que daría la anuencia, con carácter provisional, hasta en tanto la ratificara el -- Senado.

Los artículos 99 y 100 fueron también reformados para que tuvieran -- concordancia con las modificaciones aludidas anteriormente.

Establecía el Artículo 99 original que la calificación de la renuncia -- presentada por un ministro de la Suprema Corte correspondería al Congreso de la Unión, al que debería dirigirse la renuncia. En los recesos del Congreso po dría conocer de la renuncia la Comisión Permanente.

En virtud de la reforma de 1928, las renunciaciones tienen que ser presen-- tadas al Presidente de la República, y si éste las acepta son enviadas al Sena-- do, o a la Comisión Permanente, para su aprobación.

Por su parte, el artículo 100, establecía que las licencias que excedie-- sen de un mes, serían conocidas por la Cámara de Diputados o, en su defecto, por la Comisión Permanente; a partir de 1928, el permiso correspondiente lo - otorga el Presidente de la República con aprobación del Senado o de la Comi-- sión Permanente.

El artículo 111, perteneciente al Título Cuarto, de las responsabilidades de los funcionarios públicos, fue reformado y de acuerdo a ella los párrafos - primero y segundo se convirtieron en uno solo y el párrafo cuarto original -

fue modificado para introducir una referencia al artículo 109 y no al 110 como equivocadamente lo hacía la Constitución de 1917.

A su vez, el párrafo final de éste artículo señalaba que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación; la reforma de 1928 agregó a los del distrito y territorios federales. Asimismo, éste párrafo se refería --- exclusivamente a las faltas oficiales en que incurrieran los funcionarios y empleados ya mencionados; la reforma de 1928 agregó también los delitos de -- carácter oficial.

Finalmente, como ya se apuntó con anterioridad, en 1928 fue adicionado un párrafo, conforme al cual el Presidente de la República puede pedir, -- ante la Cámara de Diputados, la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los miembros de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de -- los jueces del orden común del Distrito Federal y de los territorios. Previene esta disposición que si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, a continuación, declaran justificada, por mayoría absoluta de votos, la petición - del Presidente de la República, el funcionario acusado quedará privado, de in--mediato, de su puesto, sin perjuicio de la responsabilidad legal en que hubiese incurrido, que dará lugar a una nueva consignación. (ésta facultad se derogó - en 1982 y conforme al artículo 110 en vigor los funcionarios judiciales federales sólo pueden ser removidos previo juicio político).

El artículo 115 fue el último que se modificó en el período histórico -

que venimos analizando, en la fracción III, en sus párrafos segundo y cuarto, en donde se establecía, respectivamente, que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios -- donde residieran habitual o transitoriamente, y que los gobernadores constitucionales no podrían ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años. El párrafo 4o. añadía que el número de representantes de las Legislaturas de los Estados sería proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso el número correspondiente a los representantes en una Legislatura Local no podría ser inferiores a quince diputados propietarios.

En 1928 esos dos párrafos fueron modificados, el primero para que se dijera: " Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años " en lugar de la expresión anterior, de acuerdo con la cual decía: " Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos sin durar en su encargo más de cuatro años ". La corrección fue de carácter estrictamente gramatical.

Por cuanto hace al párrafo 4o, la modificación fue de mayor importancia, pues se redujo de 15 a 7 el número mínimo de diputados correspondientes a las Legislaturas de los Estados si éstos tenían una población inferior a -- 400,000 habitantes sin llegar a 800,000; siendo, para los Estados con una población superior a 800,000 habitantes, 11 el número mínimo de diputados correspondientes a su Legislatura. Desde luego, la reforma constitucional no estableció restricciones para los Estados, sino que, por el contrario, les dio un margen más amplio, para reducir el número de diputados en sus Legislaturas

locales, sin que, por supuesto, esto significase que las Legislaturas debían contar solamente con el mínimo que la Constitución General de la República establecía.

Con esto terminamos el análisis de las reformas promovidas durante el caudillaje del General Alvaro Obregón y que en forma muy significativa vinieron a fortalecer al Presidente de la República y a darle preeminencia sobre el poder Legislativo y Judicial, más haya de la ya concedida por el Constituyente de 1917.

Es innegable la influencia que Obregón tuvo en la conformación del Presidencialismo Mexicano, con las características tan peculiares que actualmente tiene. Por eso la razón de ser de nuestra tesis.

El período histórico que a Obregón le tocó vivir y lo actuado políticamente en él, fue de gran importancia para la consolidación de las instituciones que se habían gestado en la revolución. De ello el General Plutarco Elías Calles daría testimonio en su último Informe de Gobierno ante el Congreso; y es por eso la razón de dejar un inciso de este capítulo destinado, al análisis de ese trance tan importante para la vida política de México, que fue pasar del gobierno del caudillaje al de las instituciones.

### CALLES Y LA INSTITUCIONALIZACION

El 17 de julio de 1928 murio asesinado el General Alvaro Obregón y - con su muerte, México entró en una nueva etapa de su historia. Calles seria el encargado de llevar a cabo la gran reforma política post-revolucionaria.

Cualquier cosa pudo haber pasado después del asesinato de Obregón; - la más obvia, quizá, un golpe de Estado con el pretexto de una supuesta complicidad del régimen Callista con el magnicida. Aunque la muerte de Obregón flotaba en el ambiente antes de ocurrir, la reacción publica ante ella fue de sorpresa y desconcierto.

Calles actuó con la cabeza fría y cada paso que dio, tuvo un toque de sabiduría política. Por principio de cuentas, dejó que fluyera el coraje de los obregonistas, esquivándolo en lo personal y derivándolo hacia dos presas: Morones, el jerarca de la CROM, a quien muchos atribuan el asesinato intelectual y León Toral, cuya investigación quedó en manos de los amigos de su víctima y con él saciaron su coraje.

Sin embargo, consideramos que la decisión política mas importante de Calles y que fue la que trascendió hasta nuestros días, se dio ante el Congreso de la Unión al presentar su último informe de gobierno ( 71 ) razón por la --

71. 46a. Legislatura de la Cámara de México, Los Presidentes de México - ante la Nación , México, 1966, pp. 498-507.

cual a continuación presentamos los puntos más sobresalientes del mismo y -- que son testimonio fiel del parteaguas político al que entró México en su historia.

El 1o. de septiembre en un discurso claro y contundente, dejó en claro que con Obregón se había ido el último caudillo: " La desaparición del Presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia no de hombres capaces o bien -- preparados, que afortunadamente los hay; pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza -- personal y política bastante para merecer por su solo nombre y su prestigio -- la confianza general ".

" Todo esto determina la magnitud del problema; pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos", debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de "país de hombres" a la de "nación de instituciones y de leyes".

En esta circunstancia se fincaba la decisión política de Calles, pues la vacante dejada por Obregón dejaba las puertas abiertas para el advenimiento -- de otro caudillo. El propio Calles no se consideraba como tal, aunque más --

adelante advierte que quizás "en ninguna otra ocasión las circunstancias hayan colocado al jefe del poder ejecutivo en una atmósfera más propicia para que -- volviera a existir en nuestro país el continuismo a base de un hombre; que -- sugerencias y ofertas y aún presiones de cierto orden --envuelto todo en aspectos y en consideraciones de carácter patriótico y de beneficio nacional-- se han ejercitado sobre mí, para lograr mi aquiescencia en la continuación de mi encargo, y que no únicamente motivos de moral, ni consideraciones de credo político personal, sino la necesidad que creemos definitiva y categórica, de pasar de un sistema más o menos velado, de "gobiernos de caudillos" a un más --- franco "regimen de instituciones", me han decidido a declarar solemnemente -- y con tal claridad que mis palabras no se presten a suspicacias o interpreta-- ciones , que no solo no buscare la prolongación de mi mandato aceptando una prórroga o una designación como presidente provisional, sino que ni en el periodo que siga al interinato, ni en ninguna otra ocasión, aspiraré a la Presidencia de mi país.

Calles, inminente sucesor del caudillaje de Obregón, renunciaba de manera enfática a la presidencia de la república para terminar así con los gobiernos que se formaban en torno a hombres necesarios y únicos. Era el momento oportuno para que México entrara a una nueva fase política, pues el caudillismo no era privativo de la post-revolución sino formaba parte de la historia mexicana y en muchas ocasiones fue la causa de entorpecimiento del desarrollo pacífico de México, como país institucional.

El mismo Calles vislumbraba, lo que un cambio político de esta naturaleza implicaba.

" El paso de Mexico, de la condición de país de hombres únicos a la - de pueblo de normas puras institucionales, significará no sólo posibilidad cierta y garantía de paz material estable, sino seguridad de paz orgánica, cuando todas las fuerzas y las voluntades todas y todos los pensamientos de los distintos grupos del país puedan hallar ya no sólo en la voluntad, torpe o movida - por intereses de facción o desinteresada o patriótica de un caudillo, el respeto y la garantía de sus derechos políticos y de sus intereses materiales legítimos, sino que sepan y entiendan y palpén que sobre toda voluntad gubernamental, susceptible de interés o de pasión, rigen en México las instituciones y las leyes ".

" Que no sean ya sólo los hombres, como ha tenido que suceder siempre en la dolorosa vida política de México, hasta hoy, los que den su única -- relativa fuerza, estabilidad y firmeza a las instituciones públicas. Que elegidos los hombres por sus merecimientos o virtudes y por los programas sinceros que determinen su futura actuación, sean las instituciones y el manto de la ley lo que los consagre y los haga fuertes y los envuelva y dignifique; lo que los convierta , por modestos que hayan sido, en reales personificaciones de la patria; personificaciones transitorias, pero respetadas y respetables; figuras convertidas por voluntad nacional, en exponentes de sus necesidades, en símbolos vivos del país, de modo que sean las facultades de su cargo y la alteza de las instituciones que representan, y las leyes en cuya virtud obran, las que enmarquen - su carácter y hagan resaltar sus prestigios, o las que les exijan responsabilidades y les señalen castigos por su actuación de gobernantes ".

Para que un trance de esta magnitud pudiera darse, era necesario ---

además, que los intereses que se abrigaban en las armas del ejército respetaran y garantizaran el cambio, y sobre esto Calles dejó en claro que se constituya, en su carácter, de general de División y de Jefe del Ejército, como fiador de la conducta noble y desinteresada de ejército y por otro lado, exhortó a todos los miembros de Ejército Nacional para que desoyeran y condenaran las insinuaciones perversas de los políticos ambiciosos que pretendieran arrastrarlos -- hacia una traición a la patria en uno de los instantes más solemnes de su -- historia, buscando por otros medios a los que la Constitución señala, conquistar el poder.

La reforma política llevada a cabo por Calles, implicó cambiar del -- imperio de los caudillos, al imperio de la ley, y en ella cobraban fuerza las -- instituciones que la Constitución preveía y en donde el Presidencialismo estaba plasmado como columna vertebral de la vida política de México.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente trabajo podemos hacer un desglose de conclusiones, mismas que a continuación explicamos siguiendo en nuestra exposición el mismo orden en que fuimos tratando los temas:

- Mundialmente predominan dos sistemas políticos: el parlamentario y el presidencialista. En el primero de ellos, los parlamentarios son los encargados de realizar, esencialmente las funciones ejecutivas del gobierno; el segundo, el sistema se caracteriza por el hecho de ser el Presidente quien exclusivamente ejerce las mencionadas funciones ejecutivas, independientemente de todo control parlamentario. Esta distinción que hacemos puede darse con matices absolutos o relativos dependiendo de cada país y de sus peculiaridades políticas.
- Dentro de la Historia Constitucional de nuestro país pudieramos distinguir dos periodos: el del siglo XIX donde se buscó mantener el equilibrio de la división de poderes y no se logró dando preeminencia al ejecutivo en algunos casos y en otros al legislativo; y el siglo XX con la Constitución de 1917 que logra consolidar la primacía del Presidente de la República.
- En México es realidad ineludible el predominio del Poder Ejecutivo, el cual depende tanto de razones jurídicas como metajurídicas, que se han

ido integrando a través del tiempo, acorde con las circunstancias políticas, económicas y sociales de nuestro país.

- El antecedente más inmediato del presidencialismo mexicano lo tenemos en los gobiernos de: Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, de cuyas -- experiencias políticas sirvieron de inspiración y reflexión al proyecto -- Carrancista y a los mismos constituyentes de Querétaro, a los otros dos -- poderes e hizo uso de facultades extraordinarias de lo que resultó práctica -- mente una dictadura menos ostensible que la de Juárez pero tan cabal como la anterior.
  
- Porfirio Díaz asumió la presidencia de la República a consecuencia de la revolución del Plan de Tuxtepec, circunstancia que le daba una posición -- más libre y sin compromiso alguno con el pasado. Llegaba al poder con el fuero que le daba la jefatura de una revolución que se había hecho en su nombre y que tenía mucho más de personalista que de reivindicadora. Para lograr el control y estabilidad del país, Díaz se apoderó de los estados por la ligazón con sus amigos que se habían hecho gobernadores; a -- los caciques les dio amplias facilidades y con el clero llegó al acuerdo de mantener una política de conciliación. A la clase intelectual la absorbió dentro de la burocracia gubernamental y consiguió en política exterior el reconocimiento norteamericano a su gobierno. Mediante este aparato de dominación Díaz aseguró un gobierno de más de 30 años.
  
- Porfirio Díaz supo al igual que Juárez y Lerdo que era imposible el equilibrio de los poderes públicos que la Constitución preveía y por ello bajo su

dictadura se reforzó una vez más, la posición del ejecutivo a través de --  
diversas reformas constitucionales.

- Venustiano Carranza probablemente influenciado por las ideas de Emilio --  
Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congre-  
so lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar, -  
propuso ante el constituyente de Querétaro de 1917 un nuevo reforzamiento  
del poder ejecutivo que reconociese todo el poder que al margen de la  
Constitución de 1857 había venido ejerciendo el presidente de la república  
y con ello darle carácter legal a cualquier medida que llevara a cabo.
  
- El General Alvaro Obregón fue gran estratega de la lucha armada de la -  
Revolución Mexicana. Su carrera política se inicia al ser electo presiden-  
te municipal de su pueblo, Huatabampo. Fue uno de los pilares del ejér-  
cito constitucionalista y posteriormente sería el principal adversario políti-  
co del Presidente Venustiano Carranza en la sucesión presidencial de ---  
1920. Fue Presidente de la República Mexicana de 1920 a 1924. En su -  
intento por reelegirse presidente en 1928 fue asesinado.
  
- El liderazgo político pasada la lucha armada de la revolución se debatió -  
entre Carranza y Obregón, en donde se evidenciaron en varias ocasiones --  
las diferencias que había entre ambos, no solo políticas sino también ideo  
lógicas.
  
- En el Constituyente de Querétaro de 1917 las diferencias ideológicas entre

Obregón y Carranza se dejaron sentir a través de la influencia que tuvieron sobre las dos facciones que se formaron en el seno del congreso: La de los radicales asociados a Obregón y la de los renovadores identificados con Carranza.

- El debate político entre las dos facciones predominantes en el Constituyente de Querétaro: Radicales y Renovadores, se dejó sentir de forma ensordecedora principalmente en la elaboración de los artículos que adoptaron los postulados de la revolución, entre ellos, educación (art. 3o.); reforma agraria (art. 27) y protección de los derechos del trabajador (art. 123).
  
- La ruptura entre Carranza y Obregón se dio de manera definitiva cuando aquél, llegada la sucesión presidencial, quiso imponer como candidato "oficial" al Ing. Ignacio Bonillas para contender por la presidencia de la república y obstaculizar en todo lo posible al otro candidato que era Obregón. A tal grado fue la presión ejercida por Carranza para eliminar a Obregón de la contienda política que el grupo político de Sonora dio apoyo a éste último y en respuesta a las pretensiones del presidente Carranza, se dio el Plan de Agua Prieta, que desconocía al Presidente de la República y que fue la causa del derrocamiento de Carranza y el arribo de Adolfo de la Huerta a la presidencia de la república en forma interna.
  
- El proyecto de constitución presentado por Carranza ante el Congreso, respetó los postulados básicos de la Constitución de 1857 como lo eran: soberanía popular, gobierno representativo, derechos del hombre, división de --

poderes, sistema federal; principios que eran para Carranza ficciones políticas y por eso las reformas por él propuestas tendieron a reafirmar la estructura fundamental de la Carta de 1857, modificando sólo su reglamentación concreta.

- El Proyecto de Carranza en la parte relativa a la organización y relaciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, consideró que aquél había estado dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar las acciones del titular del ejecutivo y por lo mismo desechó al parlamentarismo como sistema de gobierno, para adoptar en su lugar al presidencialismo.
  
- El constituyente de 1917 decidió favorecer el sistema presidencial como forma de gobierno, dotando al Poder Ejecutivo de amplias facultades y dándole preeminencia sobre los otros dos poderes.
  
- Entre los años de 1921 a 1928, el General Alvaro Obregón promovió ante el Congreso varias reformas a la Constitución, que entre otras cosas, fortalecieron fundamentalmente la Institución Presidencial, dotándolo de rasgos que le dieron una mayor preeminencia ante los otros dos poderes. La trascendencia de las reformas a nuestra Constitución durante el Caudillaje Obregonista, perfilaron al Presidente de la República como pilar del sistema político mexicano.

Entre las reformas más sobresalientes, están la de haber ampliado el período presidencial a seis años, la supresión de la organización municipal en -

el Distrito Federal, el facultar al Presidente de la República a intervenir en la designación y remoción de funcionarios judiciales tanto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación, entre otras.

- Paso importante y trascendental en la vida institucional de México fue la decisión política tomada por el General Plutarco Elías Calles a la muerte de Obregón, cuando éste pretendió retornar al poder después de haber -- sido reelecto, de orientar la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, pasando de la condición histórica de un país de caudillos a la de nación de instituciones y de leyes.

Esta reforma política dio fuerza a las instituciones que nuestra Carta Magna preveía y en donde el presidencialismo quedaba constituido como columna vertebral de la vida política de México.

## BIBLIOGRAFIA

- Alcalá Zamora Niceto " Protección Jurisdiccional del particular frente al Ejecutivo Mexicano " , Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año III, núm. 8 mayo-agosto de 1970, UNAM.
- Calderón José Marfa, Génesis del Presidencialismo en México, México,D.F. Editorial El Caballito 1985.
- Carpizo Jorge, Presidencialismo Mexicano, México, D.F. Editorial Siglo XXI, 1988.
- " El Sistema Presidencial en México " , en Las Experiencias del proceso político constitucional en México y España, México, UNAM, 1979.
- " México, Poder Ejecutivo: 1950-1975 " , en Evolución de la organización política-constitucional en América Latina, México, UNAM, 1979.
- Constituyente de 1917, Diario de los Debates, Tomo I y II, México 1917.
- Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972.
- Cumberland Charles C. La Revolución Mexicana: Los años Constitucionales, México, F.C.E. 1987.
- Dulles F. John Ayer en México ( una crónica de la Revolución 1919-1936 ) México, Edit. F.C.E. 1985.
- Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Editorial Ariel 1962.

- Fix Zamudio Héctor, " Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano ", en Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, Cuadernos de Derecho Comparado Núm. 6, México, UNAM 1967.
- " Valor Actual del Principio de la División de Poderes y su Consagración en las Constituciones de 1857 y 1917 ", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México , México, UNAM, núms. 58-59, 1967.
- " El Sistema Presidencialista y la División de Poderes " en la Universidad Nacional y los Problemas Nacionales, Vol. IX, Tomo III, México, UNAM - 1979.
- González Cosío Arturo " Notas para un Estudio sobre el Estado Mexicano " Cuatro Ensayos de Sociología Política, México, UNAM 1972.
- González Rufz José Enrique, " El Predominio del Poder Ejecutivo en México " en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica , México, -- UNAM, 1977.
- Hall B. Linda, Alvaro Obregón: Poder y Revolución en México 1911-1920 - México, D.F. F.C.E. 1985.
- Hauriou André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona Editorial Ariel.
- Krauze Enrique, Biografía del Poder ( Plutarco Elías Calles ), México, Ed. F.C.E. 1987.
- Biografía del Poder ( Alvaro Obregón ), México Ed. F.C.E. 1987.

- Lambert Jacques, América Latina, Barcelona, Editorial Ariel.
- Loewenstein Karl " La presidencia fuera de los Estados Unidos " , en --- Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México , México, UNAM,- año II, núm. 5 1949.
- Mc. Gregor Burns James, Gobierno Presidencial , México Editorial Limusa-Wiley 1967.
- Mena Mario, Alvaro Obregón , Colección México Heróico, México, Edit. - JUS 1983.
- Miranda Basurto Angel La Evolución de México, México, D.F. 1953 pág.89.
- Molina Enríquez Andrés, Esbozo de la Historia de los Primeros Diez Años de la Revolución Agraria en México, de 1910 a 1920, Vol. 5, México, - Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, 1936.
- Morales Jiménez Alberto, Hombres de la Revolución Mexicana, México,D.F. ( 50 Semblanzas Biográficas ) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana 1960.
- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Pax-México 1972.
- Orozco Enríquez José de Jesús, El Derecho Constitucional Consuetudinario México, UNAM, 1983.
- Pizarro Suárez Nicolás Derechos del Pueblo Mexicano, " Historia Constitucional " , T. IV, México, LII Legislatura 1985.

- Quirarte Martín, Relaciones entre Juárez y el Congreso, México, Cámara - de Diputados 1973.
- Rabasa Emilio La Constitución y la Dictadura, México Tip. de Revistas - 1912.
- Sábica Luis Carlos, " Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina " en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, México, UNAM, - 1977.
- S.E.P., Así fue la Revolución Mexicana, México, D.F. ( Los Protagonistas ) Senado de la República 1985.
- Serra Rojas Andrés, " La Función Constitucional del Presidente de la República " en El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo, México, Lib. Manuel Porrúa 1962.
- Sierra Justo, Evolución Política del Pueblo Mexicano, Obras Completas del Maestro Justo Sierra, Vol. XII, México, UNAM.
- Sodi, Demetrio Progreso Realizado en la República desde la Independencia hasta nuestros días en la Legislación Federal, México 1920.
- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, D.F. Editorial Porrúa 1985.
- Toro Alfonso, La Iglesia y el Estado de México, México , Talleres Gráficos de la Nación, 1927.
- Valadéz Diego, La Constitución Reformada, México, UNAM, 1987.
- Verni, Vicente O. Gufa del Mundo ( Contrastes Políticos de Nuestro Tiempo ) México, D.F. Ediciones Mediterrani 1946.

- 46a. Legislatura de la Cámara de México, Los Presidentes de México --- ante la Nación , México, 1966, pp. 498-507.
  
- 52a. Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, - Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México, 1985.

## LEGISLACION

- Constitución Política de México de 1857.
- Constitución Política de México de 1917.

## FUENTES DE CONSULTA

- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Biblioteca de la Universidad Panamericana.
- Biblioteca del Lic. José Luis García García.