

## DISCORDIA CONSTITUCIONAL: BENITO JUÁREZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Eber Omar BETANZOS TORRES

Al ocupar Juárez un lugar privilegiado en la historia de México su figura se ha agigantado, no porque él mismo así lo hubiera deseado, sino por efecto del tiempo: se ha convertido en un símbolo del patriotismo.

*José Manuel Villalpando*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *1857: El año de la República*. 1. *Apuntes sobre Juárez*. 2. *México tiene una nueva Constitución*. 3. *Todo parece inaplicable*. III. *Legalidad de la primera presidencia juarista (1858-1861): una simple respuesta acarrea complejas consecuencias*. 1. *Dos cargos: Ministro de Gobernación y Presidente de la Suprema Corte de Justicia*. 2. *La renuncia de Comonfort*. 3. *Juárez asume la Presidencia de la República*. 4. *Algunos estados reasumen su soberanía*. 5. *El abandono de la sede de los Poderes de la Unión*. 6. *Juárez sale del país*. IV. *Entre elecciones, reelecciones, invasiones y una Constitución: años de gobierno en uso de facultades extraordinarias*. 1. *Paréntesis obligado: acerca del Poder Ejecutivo y sus facultades en la Constitución de 1857*. 2. *Leyes de Reforma*. 3. *El Tratado McLane Ocampo*. 4. *Las elecciones de 1861*. 5. *"...en uso de las amplias facultades con que me hallo investido...": Ley del 25 de enero de 1862*. 6. *Reelección y autogolpe de Estado (1865)*. V. *Proyecto de reformas de 1867*. 1. *La elección presidencial de 1867*. 2. *¿Cómo reformar?: la vía del referéndum*. 3. *Ironías: resplandores del Plan de Tacubaya diez años después*. VI. *Corolarios*. 1. *La última elección*. 2. *El Plan de la Noria*. VII. *A manera de conclusión. La Presidencia así cuestionada: tejiendo en el derecho con hilambre de historia*. 1. *Espejos de la Constitución de 1857*. 2. *El Estado de Derecho constitucional*.

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es estudiar los problemas jurídico-constitucionales de mayor importancia en la vida y obra de Benito Juárez: la asunción de su primera presidencia, las Leyes de Reforma, los años que gobierna en uso de facultades extraordinarias, las elecciones y reelecciones, el proyecto de reformas de 1867, sus debates con Jesús González Ortega y otros tópicos conexos a los anteriores. Todos con simples respuestas: son constitucionales o inconstitucionales; por tanto, el instrumento de estudio se concentra en la Constitución de 1857, aquel documento fundamental alabado y criticado.<sup>1</sup>

Por tanto, no desvelan demasiado aquellas memorias probables de la medianoche del once de enero de 1858, cuando el presidente Benito Pablo Juárez García huía de la Ciudad de México o, en un paso borrascoso del tiempo, cuando se disponía en el puerto de Mazatlán a abandonar el país a bordo del *Johan Stiffers*... Quizá ahí, en ese momento, un texto empolvado de la Constitución de 1857 lo acompañó; en él, páginas adentro, el artículo 84 contenía en sus frases un mensaje lapidario: "El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la diputación permanente"... porque entonces el derecho cuestionará si en las condiciones en que se encontraba era posible que abandonara México sin perder su carácter de Presidente y, obtener esa respuesta, será lo que nos importe.

## II. 1857: EL AÑO DE LA REPÚBLICA<sup>2</sup>

### 1. Apuntes sobre Juárez

Corría el mes de octubre de 1857. En el Congreso del Estado de Oaxaca, Benito Juárez solicitaba licencia para dejar el cargo de go-

<sup>1</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 4a. ed., FCE, México, 1998.

<sup>2</sup> Fuentes en general: HENESTROSA, Andrés, *Los caminos de Juárez*, FCE, Colección popular 119, 1a. ed. (6a. reimp.), 1996. p. 141; ROJAS PÉREZ PALACIOS, Antonio, *Centena-*

bernador. En su mente corrieron ese día multitud de recuerdos: sin la fecha exacta, pero con alegría, recordó las primeras imágenes de su infancia en San Pablo Guelatao, pueblo de la jurisdicción de Santo Tomás Ixtlán, su llegada a la capital oaxaqueña, el Seminario de la Santa Cruz... Con paso firme cruzó la Plaza de Armas y, por un momento, recordó sus años de estudiante de derecho en el Instituto de Ciencias y Artes, allá por 1834.<sup>3</sup>

En este momento de su vida, su carrera política, aun siendo brillante para un pobre indio zapoteca, se opacaba en comparación con otros personajes. En Oaxaca fue regidor del ayuntamiento capitalino, diputado, magistrado del Tribunal Superior de Justicia, juez civil y de hacienda. Ahora nuevamente era gobernador; pero la causa liberal, la misma por la que Santa Anna lo había hecho exiliarse en Nueva Orleans y que lo unió al Plan de Ayutla de 1854 con Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, le ofrecía una propuesta que no dudó demasiado en aceptar: irse a México al ministerio de Gobernación.

Ya antes había participado en el gobierno federal. Como Ministro de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno de Juan Álvarez fue el artífice de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, de

*rio de la restauración de la República*, Ed. Botas, México, 1968, pp. 27 a 68; *Benito Juárez. documentos, discursos, correspondencia*. Selección y notas de Jorge L. Tamayo, Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1971, t. I, p. 413 y t. II, pp. 261 a 286; ALLEN SMART, Charles, *Juárez*, tr. Ángel Amaid, Grijalbo-Biografía Gandesa, México, 1965, p. 185; COSÍO VILLEGAS, Daniel *et al.*, *Historia general de México*, 3a. ed., t. II, El Colegio de México, México, 1981, pp. 825 a 842; KRAUZE, Enrique, *Siglo de caudillos*, 19a. ed., Tusquets, México, 2001; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 21a. ed., Porrúa, México, 1998, pp. 595 a 606; VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, *Benito Juárez*, Planeta De Agostini, Barcelona, 2002; GÓMEZ CÉSAR, Iván, *La batalla de Juárez*, Nuestro Tiempo, 1992, pp. 34 a 36; FOIX, Pere, *Juárez*, 9a. ed., Trillas, México, 1979, pp. 91 a 108; ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, 2a. ed., FCE, México, 1984, pp. 212 y sig.; SCHOLLES, Walter V., *Política mexicana durante el régimen de Juárez 1855-1857*, 1a. ed. en español, tr. Rafael Quijano, FCE, México, 1957, pp. 45 a 48.

<sup>3</sup> Para datos biográficos sobre Juárez se sugiere: JUÁREZ, Benito, *Apuntes para mis hijos*, Centro Mexicano de Estudios Culturales, México, 1981; ALLEN SMART, Charles, *op. cit.*; BULNES, Francisco, *El verdadero Juárez y la verdad sobre la intervención y el Imperio*, Edinal, México, 1960 y *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, 2a. ed., H. T. Milenario, México, 1967; FUENTES MARES, José, *Juárez: el Imperio y la República*, Grijalbo, México, 1982 y *Juárez: los Estados Unidos y Europa*, Grijalbo, México, 1983; VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, *op. cit.*; FOIX, Pere, *op. cit.*; ROEDER, Ralph, *op. cit.*

23 de noviembre de 1855, más conocida como Ley Juárez. De muchas maneras esa Ley, que suprimió los fueros eclesiásticos y militares, sería la primera manifestación legal importante de los principios de la causa liberal.

Quizá la multitud de imágenes que se dibujaron en su mente ese día, cuando la pluma de ganso se enjugó sin vacilación en tinta negra para dar los últimos trazos a su firma en su solicitud de licencia, fueron un preludio de lo que sucedería.

Salió de Oaxaca el 27 de octubre. El 3 de noviembre tomó posesión del cargo que le había ofrecido Comonfort. Las elecciones para el siguiente cuatrienio, que iniciaba el 1 de diciembre, estaban en puerta y con gusto aceptó la proposición del Presidente para competir junto con él —Juárez presidiría la Corte—. La voluntad de la República,<sup>4</sup> como presentían en ese momento, estaba con ellos, por lo que no extrañó que cuando el Congreso hiciera el cómputo de los votos, de conformidad con el artículo 51 de la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, declarara Presidente de la República al general Ignacio Comonfort.

En el caso del Presidente de la Suprema Corte de Justicia ya que ninguno de los candidatos, los licenciados Benito Juárez García y José María Lacunza, obtuvieron la mayoría exigida, la decisión correspondió entonces al Congreso, el cual, en Decreto de 20 de noviembre de 1857 favoreció a Juárez.

Cuidando las formas, Juárez asumió sus funciones como Presidente del Alto Tribunal, al que reúne apenas horas después de haber rendido protesta ante el Congreso el mismo 1 de diciembre, sesión en la que el Ministerio de Justicia solicita al Pleno de la Corte le conceda licencia y así pueda reasumir su cargo en Gobernación. Lo obtiene por mayoría.

Fue una maniobra hábil: Comonfort sabía que Juárez era querido por los electores liberales y, en una elección indirecta<sup>5</sup> se facilitaban las cosas.

<sup>4</sup> No distaba mucho de la alquimia electoral priista.

<sup>5</sup> Se designaban electores, uno por cada 500 habitantes. Éstos a su vez se reunían en cada distrito electoral de 40,000 habitantes o fracciones mayores de 20,000, y designaban por mayoría absoluta de votos al candidato ganador en el Distrito Electoral.

Sin embargo, había un obstáculo que el mismo Juárez ya había vislumbrado cuando, siendo gobernador, promulgó en Oaxaca la Constitución de 1857: amplios sectores de la sociedad rechazaban el nuevo documento fundamental.

## 2. México tiene una nueva Constitución

Inicialmente el Congreso había sido convocado por el presidente Juan Álvarez para reunirse en Dolores, Hidalgo el 14 de febrero de 1856. Fue hasta el día 17, en Palacio Nacional, cuando el Congreso Constituyente lo pudo hacer. Fueron sesiones apasionantes las que ambientaron su creación.

Los genios de Olvera, Zarco, Arriaga, Ramírez, Ocampo, Prieto y Guzmán aportaron lucidez y la riqueza que otorga el discrepar. Un tema los conmovió más que ninguno: ¿México necesitaba una nueva Constitución o era suficiente con restablecer la de 1824?

El gobierno de Comonfort, Presidente sustituto, con el apoyo de los “moderados” impulsó firmemente y sin ocultarse la Constitución de 1824, a fin de cuentas, nadie parecía cuestionar que era una verdadera y legítima expresión de la voluntad nacional. Sin embargo, la nueva Constitución estaba en camino.

El 5 de febrero de 1857, los noventa y siete diputados que quedaron en aquel Congreso Constituyente juraron la nueva Constitución; también lo hizo el presidente Comonfort. Depositaron en sus manos el documento y lo juró. Gómez Farías presidió la función arrodillado ante la Biblia jurando fidelidad al unísono con los diputados. A partir de ese momento nuestra nación jurídicamente (no olvidemos el contraste de la realidad) fue diferente.

Los poderes se integraron con alguna parsimonia: el nuevo Congreso se debía reunir el 16 de septiembre,<sup>6</sup> pero fue hasta el 8 de octubre cuando tuvo el número de diputados suficiente para integrar el quórum mínimo.

Comonfort *presto* solicitó facultades extraordinarias, pero los diputados no iban a estar muy convencidos hasta que estuviera in-

<sup>6</sup> Artículo 62 constitucional.

tegrado su gabinete. El 20 de octubre lo anunció y el Congreso se las otorgó tiempo después, en los primeros días de noviembre.

La nueva Constitución disponía que comenzaría a regir hasta el 16 de septiembre, quedando entretanto el ejecutivo investido por el Congreso de amplísimas facultades para facilitarle la conservación del orden y la paz de la nación —tal como había sucedido desde el triunfo de la Revolución de Ayutla—. Luego, la fecha de su entrada en vigor se cambió al 1 de diciembre. La vida con la nueva Constitución no sería fácil: Comonfort recelaba de las amplias facultades del Congreso y, el pueblo, instigado por la Iglesia, estaba disgustado por las reformas en materia religiosa.

### 3. Todo parece inaplicable

La Constitución fue recibida con júbilos opacados. Juárez escribió, estando aún en Oaxaca, en *Apuntes para mis hijos*:<sup>7</sup>

En 1857 se publicó la Constitución política de la Nación y desde luego me apresuré a ponerla en práctica principalmente en lo relativo a la organización del Estado. Era mi opinión que los Estados se constituyesen sin pérdida de tiempo, porque temía que por algunos principios de libertad y progreso que se habían consignado en la Constitución General estallase o formase pronto un motín en la Capital de la República que disolviese a los poderes supremos de la Nación; era conveniente que los Estados se encontrasen ya organizados para contrariarlo, destruirlo y restablecer las autoridades legítimas que la Constitución había establecido. La mayoría de los estados comprendió la necesidad de su pronta organización y procedió a realizarla conforme a las bases fijadas en la Carta Fundamental de la República.

Los rumores rasgaban en todo costado los ánimos de la nación. Juárez también conocía, seguramente junto con sus más cercanos colaboradores, las dudas de Comonfort sobre la Constitución y los rumores de un golpe de Estado.

El 1 de diciembre de 1857, al rendir protesta como Presidente de la República, Ignacio Comonfort adelantó al Congreso su idea de ha-

<sup>7</sup> JUÁREZ, Benito, *op. cit.*, p. 39.

cer “saludables” reformas a la Constitución. Manifestó que él debía hacer nuevos sacrificios en obsequio de la nación y apurar todos los remedios para su salvación:

El más eficaz de éstos será hacer al Código Fundamental saludables y convenientes reformas. A este fin, el gobierno os dirigirá muy en breve las iniciativas que estimamos necesarias; y esperará confiadamente que serán resueltas por vuestra sabiduría, con la prontitud y acierto que demandan los caros intereses de la sociedad.<sup>8</sup>

Una mañana, relata Manuel Payno,<sup>9</sup> entonces Ministro de Hacienda, Comonfort llamó a Juárez y se encerró con ellos en alguna habitación de Palacio Nacional. El Presidente le dijo: “Es necesario que cambiemos de política y yo desearía que tú tomaras parte y me acompañaras”. Juárez contestó: “Te deseo muy buen éxito y muchas felicidades en el camino que vas a seguir; pero yo no te acompaño en él”.

La iniciativa de reformas planteada por Comonfort nunca se presentó y los rumores de un golpe de Estado subieron de tono, al punto de llegar al Congreso. El diputado Sierra presentó una carta de Payno y de Félix Zuloaga dirigida al general Epitacio Huerta invitándolo a sublevarse para suspender la vigencia de la Constitución de 1857, convocar a un nuevo Congreso para reformarla o hacer una nueva y, por lo pronto, nombrar a Ignacio Comonfort dictador. Las reacciones no se hicieron esperar, al punto que el mismo Benito Juárez tuvo que dirigirse al Congreso.

La Cámara de Diputados citó al conspirador Manuel Payno, pero él no fue, por lo que se le pidió al presidente Comonfort que lo hiciera concurrir. En esa tensa situación, el Congreso se reunió el dieciséis. En la noche de ese día de diciembre, la premonitoria predicación del diputado Juan Baz hizo eco en las 12 columnas del Salón de Sesiones: “será la última sesión”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> GUZMÁN GALARZA, Mario, *Documentos básicos de la Reforma (1854-1875)*, t. II, 2a. ed., México, PRI, 1982.

<sup>9</sup> PAYNO, Manuel, *Memorias sobre la revolución: de diciembre de 1857 a enero de 1858*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

<sup>10</sup> GALINDO Y GALINDO, Miguel, *La gran década nacional o relación histórica de la Guerra de Reforma, intervención extranjera y gobierno del archiduque Maximiliano. 1857-1867*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, vol. I, p. 40.



Efectivamente, en el atardecer del 17 de diciembre de 1857, 10 meses después de promulgada la Constitución de 1857 y a diecisiete días de entrar en vigor, en sus cuarteles de Tacubaya, la brigada encargada de guarecer a la Ciudad de México, comandada por Felix Zuloaga se sublevó. Horas más tarde se detuvo a Benito Juárez y a Isidoro Olvera, Presidente del Congreso.

Aquellos días prisionero en el salón de embajadores de Palacio Nacional, fueron especialmente difíciles. Comonfort se unió al Plan de Tacubaya, disolvió al Congreso e intentó gobernar un país en bancarrota a punto de la guerra civil.

En el interior de la República las primeras reacciones fueron más bien contradictorias: México, Puebla, Tlaxcala, San Luis Potosí y Veracruz<sup>11</sup> expresaron su beneplácito. Querétaro, Michoacán y Guanajuato su desagrado. Sesenta diputados firmaron un manifiesto protestando contra el crimen constitucional que se cometía con el Plan de Tacubaya e invitando a los gobernadores y legislaturas de los estados a oponerse. De hecho, Guanajuato dio una respuesta organizada. Manuel Doblado, su influyente gobernador, formó la Liga de Estados Opuestos al Plan de Tacubaya. Pronto se les sumó Jalisco. Oaxaca y Veracruz, en franca oposición al Plan de Tacubaya, reasumieron su soberanía.

Pasada la navidad la situación era igual de indecisa: Puebla, Tlaxcala, México, Tamaulipas, San Luis Potosí y Aguascalientes secundaban el Plan, mientras que Jalisco, Colima, Guanajuato, Oaxaca, Querétaro, Michoacán, Guerrero y Veracruz lo repudiaban. Era 1857, el año de la República.

### III. LEGALIDAD DE LA PRIMERA PRESIDENCIA JUARISTA (1858-1861): UNA SIMPLE RESPUESTA ACARREA COMPLEJAS CONSECUENCIAS<sup>12</sup>

Comonfort, indeciso como lo retrata la historia, acabó por exasperar a Zuloaga, quien el 11 de enero de 1858 anunció la reforma al Plan

<sup>11</sup> Sólo inicialmente; después este estado cambiaría de parecer.

<sup>12</sup> Sobre estos sucesos históricos se sugiere, sin dejar de recomendar las monografías sobre Juárez antes citadas: VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, Alejandro, *Antón Lizardo. El Tra-*

de Tacubaya desconociéndolo como Presidente y esperando la nueva designación de una junta de representantes. Ese mismo día Comonfort liberó a Juárez, resistió algunos días en la capital y luego abandonó el país.

Pero, desde el momento en que Comonfort desconoció la Constitución de 1857, ¿a quién correspondía la presidencia?, ¿a Juárez, a Comonfort, o a quien designara la junta de representantes tacubayista?

### 1. Dos cargos: Ministro de Gobernación y Presidente de la Suprema Corte de Justicia<sup>13</sup>

Nos interesa el tema de Juárez, pero es necesario tocar un antecedente. Para evitar confusiones desafortunadas debemos preguntarnos si era posible que una misma persona ostentara simultáneamente dos cargos a la luz de la Constitución de 1857. La respuesta es categórica: no. En ninguna parte de dicho documento se permite esta situación.

La historia nos presenta el siguiente supuesto: recordemos que el Congreso decretó el 20 de noviembre de 1857 que Benito Juárez, quien entonces se desempeñaba como Ministro de Gobernación, era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Luego, el 1 de diciembre, después de prestar juramento a su cargo en la Corte, durante la primera reunión plenaria fue solicitada licencia para Juárez por el ministerio de Justicia y así pudiera seguir desempeñándose en su encargo en Gobernación. El Tribunal en Pleno discutió la petición y decidió, por mayoría, otorgarla.

La opinión de la minoría consideró que la Corte carecía de facultades para otorgar dicho permiso dado que el cargo se ocupaba por decisión del voto ciudadano. Recordemos que de acuerdo con el artículo 51 de la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, con base en

*tado McLane Ocampo. El brindis del desierto*, Jus, México, 1962, pp. 59 a 64; COSÍO VILLEGAS, Daniel, *et al.*, *op. cit.*, pp. 841 a 844; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 595 a 629; FUENTES MARES, José, *Juárez y los Estados Unidos*, Libro Mex editores, México, 1960, pp. 89 a 92; CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano (1899)*, Oxford, México, 1999; ROEDER, Ralph, *op. cit.*

<sup>13</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ministros 1815-1914. Semblanzas*, vol. II, SCJN, México, 2001, pp. 427 y 428; Lucio Cabrera A., *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, t. I, pp. 240-241.

la Constitución,<sup>14</sup> la elección de los 11 ministros, incluyendo al que fungiría como Presidente de la Corte, era indirecta en primer grado, a diferencia de la designación de Secretario de Despacho,<sup>15</sup> la cual era totalmente libre para el Presidente.<sup>16</sup> Esta permisión a primera vista no significaba gran inconveniente, pero la minoría consideró que al ser el cargo de Presidente de la Corte de elección popular la voluntad general estaba en que fungiera en ese encargo y no en que la Corte, no obstante ser también él Ministro de la Corte, le otorgara licencia como a un ministro común y corriente. En su caso se trataba de su mismo Presidente, cuyo cargo era de elección popular en este específico sentido.

Es ilustrativo, para no caer en confusiones, citar el contenido de la primera parte del artículo 46 de la Ley de 14 de febrero de 1826,<sup>17</sup> reglamentaria de los artículos constitucionales que establecen la jurisdicción federal:

Ningún magistrado<sup>18</sup> podrá tener comisión ninguna de la clase que fuere, a excepción del Presidente en los casos comprendidos en la Constitución...

Citamos esta disposición para hacer un distingo más, a Juárez, Presidente de la Corte, no le estaba asignando el Alto Tribunal la misión de fungir en la cartera de Gobernación, se trataba de una simple licencia.

No tiene caso profundizar más en la discusión formal. La Corte sí tenía facultades para otorgarle licencia al Presidente de la Corte al ser también Ministro de este órgano. Juárez pidió licencia, se la dieron, e hizo lo que quiso con ella, además, como mencionamos arriba: Juárez no ostentaba simultáneamente dos cargos. En uno gozaba de licencia y en otro fungía en activo.

<sup>14</sup> Artículo 92.

<sup>15</sup> Terminología utilizada por la Constitución de 1857.

<sup>16</sup> Artículo 84 constitucional.

<sup>17</sup> PALLARES, Jacinto, *El poder judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, Imprenta del Comercio, México, 1874, p. 503. Se acude a este cuerpo legal, en lo aplicable, porque a esa fecha no se había expedido una nueva Ley. Es la base del posterior Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de 29 de julio de 1862.

<sup>18</sup> En la Constitución de 1824 el cargo de Ministro correspondía al de Magistrado.

Es oportuno comentar que cuando Benito Juárez es puesto en prisión por Comonfort, se entiende que cesa su encargo en el ministerio de Gobernación, no así en la Corte, donde gozaba de licencia y, sólo ella, la Corte regida por la Constitución de 1857, podría revocársela, cosa que era imposible pues fue disuelta por el movimiento golpista.

## 2. La renuncia de Comonfort

A partir de la proclamación del Plan de Tacubaya y el “golpe de Estado” de Comonfort todo es un desastre: no había Congreso, todo estaba al margen y en juego la interpretación constitucional que permite el 128. La única posible. Pero aún no nos adelantemos con este artículo.

Comonfort no renunció a la presidencia al aparecer el Plan de Tacubaya, al contrario, se sumó a él. En su artículo segundo<sup>19</sup> dicho Plan menciona:

Acatando el voto unánime de los pueblos, expresado en la libre elección que hicieron del Excmo. Sr. Presidente don Ignacio Comonfort, para Presidente de la República, continuará encargado del mando supremo con facultades omnímodas, para pacificar a la Nación, promover sus adelantos y progreso y arreglar los diversos ramos de la administración pública.

Pero Comonfort desde el momento que violentó el orden constitucional dejó de ser Presidente. La razón es que al ser electo con base en la Constitución de 1857 y desconocerla quedó fuera de este marco constitucional. Era imposible que pudiera seguir encabezando su poder Ejecutivo.

Un punto curioso se presenta cuando Comonfort libera a Juárez el 11 de enero: renuncia a su encargo. Renuncia imposible, no sólo porque ya no era Presidente, sino también porque acorde con el artículo 81 constitucional esto únicamente era posible hacerlo ante el Congreso y, no había Congreso. Comonfort lo había disuelto.

<sup>19</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 2, p. 279.

### 3. Juárez asume la Presidencia de la República

Después de que Comonfort rompió su título<sup>20</sup> la persona llamada por la Constitución era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia: Juárez. Pero se encontraba preso en Palacio Nacional y, aunque las autoridades legítimas de varios estados no vacilaron en desconocer al gobierno golpista y en protestar por la prisión de Juárez, era imposible que hubiera un gobierno en la República ya que faltaba la persona que conforme a la Constitución debía organizarlo. Hubo que esperar algunas semanas más.

Aclaremos unos puntos sobre el cargo de Juárez en este momento. Hasta el 17 de diciembre fue Ministro de Gobernación y Presidente de la Suprema Corte de Justicia, con licencia en su ministerio jurisdiccional otorgado en virtud de ser también Ministro de ese Alto Tribunal. Al Comonfort encarcelarlo y luego defeccionar en su encargo en el Ejecutivo tácitamente removió a Juárez de su gabinete, luego entonces sólo conservó su función en la Corte, a la que regresó inmediatamente, ya que el motivo por el que se había solicitado licencia había concluido. Nuevamente era Presidente de la Suprema Corte y, de ese cargo no lo podía remover Comonfort ni los golpistas pues era resultado de la voluntad soberana del pueblo expresada en una elección.

Ahora bien, los estados integrantes de la Liga de Estados Opuestos al Plan de Tacubaya se obligaron a que tan luego se presentara en cualquiera de ellos (Jalisco, Colima, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Guerrero, más las adiciones de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas) Benito Juárez sería reconocido como Presidente Interino de la República, ya que reconocían que al ser Presidente de la Corte en él recaía tal carácter.

El 11 de enero, una vez en libertad, se dirigió a un estado de la Liga: Querétaro, a donde llegó el 16. De ahí se trasladó a Guanajuato y el día 19 declaró establecido su gobierno. Decían los primeros párrafos de la Circular de esa fecha que fue enviada a los gobernadores

<sup>20</sup> Tiempo más tarde el Congreso, por Decreto de 13 de mayo de 1861, declararía que "desde el día 17 de diciembre de 1857, dejó de ser Presidente de la República el ciudadano Ignacio Comonfort, que atentó a la soberanía del pueblo por medio del Plan de Tacubaya". TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 4, p. 425.

de los estados por la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, a cargo de Manuel Ruiz:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución General y a la expresa voluntad de la inmensa mayoría de los Estados que conforman la Confederación Mexicana, se ha encargado interinamente del Supremo Poder Ejecutivo Nacional, el Excmo. Sr. Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Lic. Don Benito Juárez.<sup>21</sup>

El texto de dicho artículo 79 es el siguiente:

En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

### 4. Algunos estados reasumen su soberanía

Haremos un pequeño paréntesis para analizar la reasunción de soberanía que hicieron los estados de Oaxaca<sup>22</sup> y Veracruz en resistencia al Plan de Tacubaya.

Esto era imposible a la luz del Pacto Federal contenido en la Constitución de 1857: no podían. Si ellos defendían a esta Constitución y postulaban su total superioridad, no podían reasumir su soberanía. México seguía siendo uno, sólo que en una situación complicada, en donde un movimiento armado como el de Tacubaya lesionaba el orden constitucional. Los estados seguían siendo parte de la República Mexicana que tenía como norma suprema a una Constitución que no les permitía reasumir su soberanía. Otra cosa es que se opusieran al régimen constitucionalmente espurio de los tacubayistas.

### 5. El abandono de la sede de los Poderes de la Unión

Juárez huyó de la capital el 12 de enero y viajó al centro del país; su seguridad y la de la República estaban en juego. Primer tropiezo: el artículo 84 de la Constitución establece:

<sup>21</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 2, p. 294.

<sup>22</sup> Decreto del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca de 21 de diciembre de 1857, TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 1, p. 280.



El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.

Es claro que la sede de los poderes es el Distrito Federal. La interpretación se extrae del siguiente artículo:

Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

La fracción V del artículo 72 constitucional establece la facultad del Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Por tanto, la interpretación que basamos en los artículos anteriores conduce a concluir que la Ciudad de México era la residencia de los poderes federales y, no como Mata, enviado de Juárez en Washington, interpreta, en el sentido de que esto sólo había sido *de facto* y no *de iure* ya que el Congreso desde la promulgación de la Constitución de 1857 nunca había declarado a la Ciudad de México tal carácter.<sup>23</sup>

Ahora bien, en el Decreto del Congreso de 3 de noviembre de 1857<sup>24</sup> se le concedió a Comonfort la posibilidad de mantenerse “en lugar diverso al en que residieran los otros poderes federales”, es decir, en cualquier lugar distinto a la Ciudad de México, sede de los poderes de la Unión. El Ejecutivo podía moverse con libertad dentro de la República. Juárez, al tener el carácter de Presidente Interino, tenía también esta facultad.

Comentemos algo más: al no haber más poderes, tampoco tienen sede. Los “otros poderes” eran el Judicial y el Legislativo, pero ¿qué Congreso, qué Suprema Corte y Tribunales, si Comonfort y los conservadores los habían disuelto o impedido sus trabajos? Y no es que Comonfort haya tenido facultades para hacer esto, pero *de facto* era imposible que se reuniera en una ciudad gobernada por los golpistas.

<sup>23</sup> Carta de José María Mata a Lewis Cass, Secretario de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, explicándole que la legitimidad del gobierno juarista no radica en la sede, fechada en Washington el 14 de julio de 1858, TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, Jorge L., vol. 3, pp. 456 y 457.

<sup>24</sup> BRAVO UGARTE, José, *Historia de México*, t. III, Jus, México, 1944, pp. 245 y 246.

No es que despreciemos las normas, pero la realidad rebasó sus cánones ordinarios.

Supongamos, para comentar lo siguiente, que el Congreso no hubiese otorgado la facultad de maniobra en su residencia al Ejecutivo y todo se conservase en los límites del 89. En cuanto al motivo grave está claro que existía: nada más una revuelta que amenazaba a la propia Constitución. Segundo supuesto, lo debería calificar el Congreso; pero como vimos no había y no podía haberlo por la situación del país. ¿Qué pasaba si el Presidente violaba esta disposición? En ningún lugar hay sanción expresa; lo cual es acorde al artículo 103 de la Constitución, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, que indica que durante el tiempo de su encargo el Presidente de la República sólo puede ser juzgado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Evidentemente “darse una escapadita” sin permiso, además, sin contar con la calificación de gravedad del motivo hecho por el Congreso, es una violación expresa de la Constitución; pero ¿quién lo acusa si no hay Congreso? En dado caso había que esperar a que se volviera a reunirse para formular la acusación.

En la presente situación no es necesario buscar la autorización expresa del Congreso porque se contaba con la opción del Decreto de 3 de noviembre y, especialmente en este momento, cuando peligraba la vida del Primer Mandatario. Tenía que salir y lo más rápido posible.

## 6. Juárez sale del país

Juárez estableció su gobierno en Guanajuato el 19 de enero y se propuso permanecer ahí en tanto se recuperaba la capital. En el bando conservador, una junta de representantes designó como Presidente el 22 de ese mismo mes a Félix Zuloaga tomando posesión el día siguiente. Políticamente era vital eliminar cualquier vestigio del régimen que se fundaba en el documento del 57, por lo que los conservadores se empeñaron en destruirlo con voracidad. Y casi lo consiguen.

Pronto Guanajuato quedaría al margen de la lucha. El 12 de marzo cayó en manos conservadoras y con su capitulación se acompañó el compromiso de Doblado de mantenerse neutral en la lucha. Juárez apenas tuvo tiempo para huir a Jalisco. Ahí, el día 13 de marzo, se reveló la guarnición de Guadalajara —en donde ahora se había esta-



blecido el gobierno— y a pesar de lo peligroso de los acontecimientos Juárez salió con vida.<sup>25</sup> Es liberado el día quince y ante los peligros ya comprobados de esa ciudad y su insostenible defensa resuelve trasladar el gobierno a Colima.

Perdidos Jalisco y Guanajuato, perseguidos de cerca, se hace urgente buscar una plaza segura para el gobierno constitucional. Veracruz es la elegida por sus recursos, ser una plaza fortificada y expresar simpatía a la causa liberal. Pero trasladarse al puerto por territorio nacional hubiera sido muy peligroso, todo el camino a cruzar era conservador y para ese momento de la lucha era irresponsable intentar esa vía. Por lo que Juárez y su gabinete se embarcaron en Manzanillo rumbo a Panamá, no sin antes dejar encargado al general Santos Degollado el mando del ejército federal dotado de amplias facultades.

En compañía de Melchor Ocampo, Manuel Ruiz, Guillermo Prieto, León Guzmán y Matías Romero, salieron de territorio continental mexicano en el vapor *Johan Stiffers* el 11 de abril. Hicieron escala en el puerto de Acapulco y el 18 desembarcaron en Panamá, Colombia, con el objetivo de cruzar el Istmo. Emplearon un día en el recorrido y el 19 de abril abordaron en Colón el vapor *Granada* rumbo a La Habana. De ahí salieron el día 25 para Nueva Orleans, en donde permanecieron hasta el día 1 de mayo, misma fecha en que se embarcaron rumbo a Veracruz a bordo del *Tennessee*. Juárez regresó a territorio mexicano el día 4. Estuvo tres semanas fuera del país.

La argumentación esgrimida en el punto anterior nos ayuda a sustentar la constitucionalidad de la salida de Juárez del territorio de la sede de los poderes federales y luego, del territorio nacional, pero presenta obstáculos, toda vez que difícilmente se entiende que la autorización extraordinaria concedida al Presidente el 3 de noviembre de 1857 comprenda la posibilidad de abandonar México. No olvidemos la interpretación estricta que se debe observar en este tipo de disposiciones. En todo caso, habría que solicitar autorización al Congreso para abandonar el territorio de la República, sólo que no había Congreso. Eso no quiere decir que Juárez, por las circunstancias, no hubiera podido salir sin romper su investidura presidencial.

<sup>25</sup> Recordemos aquel épico suceso que protagoniza Guillermo Prieto en pos de la vida del Presidente: “Los valientes no asesinan”.

Hemos reservado para el final un argumento que demuestra con gran fidelidad la continuidad de la constitucionalidad del régimen juarista, aun habiendo abandonado la República Mexicana.

El artículo 128 de la Constitución de 1857<sup>26</sup> establece:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Tengamos presentes dos situaciones: a) por una rebelión se interrumpió en buena medida la observancia de la Constitución de 1857 y, b) se estableció un gobierno contrario a los principios que ella sanciona. Sin embargo, la Constitución no perdió nunca su fuerza y vigor y, tan luego se retomó el control, se restableció su observancia.

La Constitución tenía que manejarse dentro de los extremos que la realidad le exigía y no por ello dejaba de existir su imperio sobre todas las situaciones y, precisamente con la flexibilidad constitucional que la misma Ley Fundamental permite en estos casos, el presidente Juárez podía tomar todas las medidas necesarias para garantizar la supervivencia nacional y no habiendo posibilidad de ampliar a lo imposible las facultades extraordinarias<sup>27</sup> el esquema era aún más importante. En ese momento de la historia tenía que abandonar territorio conservador para dirigirse a un lugar seguro y óptimo para dirigir las labores de defensa de la Constitución de 1857.

#### IV. ENTRE ELECCIONES, REELECCIONES, INVASIONES Y UNA CONSTITUCIÓN: AÑOS DE GOBIERNO EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

La guerra continuó en 1858 con la bandera conservadora mientras la resistencia liberal se concentró en Veracruz. Todavía hubo sorpre-

<sup>26</sup> Ubicado en el título VIII: “De la inviolabilidad de la Constitución”.

<sup>27</sup> En el próximo párrafo las estudiaremos con alguna amplitud.

sas, como la del Plan de la Navidad, a finales de ese año, que tuvo como consecuencia el ascenso a la presidencia de Miramón en febrero de 1859. Su primera tarea lógica consistió en destruir el último bastión liberal, pero ante una serie de sucesos motivados por el activo general liberal, no por eso con fortuna militar, Santos Degollado tuvo que desistir del sitio de la "capital" constitucionalista. A su vez, la historia jurídica de México daría un giro más profundo que el de la propia Constitución de 1857 con la promulgación de las Leyes de Reforma. También fue el tiempo de dos tratados que si se hubiesen concretado sólo Dios sabe qué habría pasado con México: el Tratado McLane Ocampo y el Tratado Mon Almonte. Por lo que toca a Juárez, sus disposiciones fueron justificadas por su gobierno dentro del marco que le proporcionaban sus facultades extraordinarias y, es precisamente ese ingrediente el que va a acompañar a la Constitución de 1857 en las discusiones jurídicas venideras: la extensión de las citadas facultades extraordinarias, ¿hasta dónde autorizaban a legislar? ¿incluían la posibilidad de celebrar tratados internacionales?

### 1. Paréntesis obligado: acerca del Poder Ejecutivo y sus facultades en la Constitución de 1857<sup>28</sup>

Normado en la Sección Segunda, Del Poder Ejecutivo, Título III, De la división de poderes, en las quince fracciones del artículo 85 se establecen de manera limitativa las facultades y obligaciones del Presidente (promulgar y ejecutar las leyes, nombrar y remover a los secretarios de despacho, a los agentes diplomáticos con aprobación del Congreso, etcétera); sin embargo, desde tiempo atrás el catálogo fue más amplio con base en las facultades extraordinarias que el mismo Congreso concedía recurrentemente al Presidente para atender la inestable situación del país, como era el caso de Comonfort por el Decreto de 3 de noviembre de 1857 y de las cuales gozó Juárez al sucederlo en el cargo. Dicho Decreto establece a la letra:

<sup>28</sup> CORONADO, Mariano, *op. cit.*, pp. 60 a 62; VÁZQUEZ CASTELLANOS, Raymundo, *Notas sobre las facultades legislativas del Presidente de la República*, tesis, ELD, México, 1976.

El Congreso Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo que previene el artículo 29 de la Constitución, ha tenido a bien decretar lo siguiente: Artículo Único. Se aprueba el Decreto presentado por el Ejecutivo de la Unión... Para proveer el restablecimiento del orden público, a la defensa de la independencia y de las instituciones se suspenden, desde la publicación de la presente ley hasta el 30 de abril próximo venidero, las garantías consignadas en los artículos 7, 9, 10, 11, 1a. parte del 13, 16, 1a. y 2a. parte del 19, 21 y 26 de la Constitución. El ejecutivo dictará los reglamentos y órdenes relativos a dicha suspensión en todos los casos en que deba tener efecto. Lo tendrá entendido el Ejecutivo y cuidará tenga su más exacto cumplimiento. Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión a 3 de noviembre de 1857.<sup>29</sup>

#### El artículo 29 dispone:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Diputación Permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificare en tiempo de receso, la diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Se discute con fuerza si la autorización puede extenderse hasta facultar al Presidente a dar leyes,<sup>30</sup> tomando en cuenta que el Congreso en determinados supuestos puede estar imposibilitado para funcionar. Al respecto, es natural que en especiales circunstancias también esté autorizado para legislar y así lo entendió la primera legislatura que optó por facultar al Presidente para dar normas.

Otro problema: las facultades extraordinarias literalmente finalizaban el 30 de abril de 1858 pero se prorrogaron por bastante tiempo más. ¿Eran válidos esos actos?

<sup>29</sup> CABRERA A., Lucio, *op. cit.*, t. I, p. 241; TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 2, pp. 273 y 274.

<sup>30</sup> Vid. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 231 a 238.

## 2. Leyes de Reforma<sup>31</sup>

Mientras la guerra derramaba el rojo color de la bandera mexicana por los campos de batalla, en Veracruz, se jugaba con fuego jurídico: unas nuevas leyes de corte reformista podrían convulsionar aún más al país y la balanza de la guerra podría tambalearse sin control.

El 7 de julio de 1859, expiradas en fecha las facultades extraordinarias que el Congreso había dado al ejecutivo, el presidente Juárez y sus ministros Ocampo, Ruiz y Lerdo de Tejada expidieron el Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación conteniendo el programa reformista. A los pocos días, el 12 de julio, se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, el 23 la Ley del Matrimonio Civil, el 28 la Ley Orgánica del Registro Civil y la Ley sobre el Estado Civil de las Personas, el 31 el Decreto del gobierno que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, el 11 de agosto el Decreto del gobierno que declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, el 4 de diciembre la Ley sobre Libertad de Cultos; y ya en la Ciudad de México, el 2 de febrero de 1861, el Decreto del gobierno por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, así como el 26 del mismo mes el Decreto del gobierno por el que se extinguen en toda la República las comunidades religiosas.

Como se sabe, se llevó a regla general invariable la independencia entre los asuntos del Estado y los eclesiásticos, así como la propiedad de la nación de todos los bienes que administraba el clero secular y regular. Además de la creación del Registro Civil se llevó a cabo la secularización de los cementerios, la libertad de cultos y la supresión de las órdenes monásticas.

¿Juárez tenía facultades para emitir dichos ordenamientos? Desde luego no era el órgano idóneo.

Recordemos el Decreto de 3 de noviembre de 1857 en donde, con base en el artículo 29 constitucional, se suspendieron garantías individuales<sup>32</sup> y se otorgaron facultades extraordinarias<sup>33</sup> al ejecutivo,

<sup>31</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 630 a 667.

<sup>32</sup> En los términos de los reglamentos y órdenes emitidos con base en ese Decreto.

<sup>33</sup> BRAVO UGARTE, José, *op. cit.*, pp. 245 y 246.

mismas que vencían el 30 de abril de 1858. Estaban destinadas a proporcionar al Presidente los medios para hacerse de recursos, arreglar la deuda, disponer de guardias nacionales en los estados, situar fuerzas en las diversas poblaciones del país y mantener al ejecutivo en lugar diverso al lugar en que residieran los poderes federales.

No hace falta leer y releer: en estricto apego a dicho Decreto el presidente Juárez no tenía facultades de emitir normas que variaran las situaciones civiles de los habitantes de la República, esa era una tarea reservada al Congreso. No así en el caso de la nacionalización de bienes del clero, que a fin de cuentas fue un medio para hacerse de recursos. No obstante ser las Leyes de Reforma, como dice Fuentes Mares, medidas de guerra para un gobierno en guerra, estaban limitadas en su creación por la Constitución de 1857.

Es conveniente precisar su duración. Si bien expiraban el 30 de abril de 1858, en primer lugar no había Congreso al cual darle cuentas y, en segundo lugar, era vital para la subsistencia de la misma Constitución que siguieran existiendo. Si el presidente tenía posibilidad de pedir prórroga y el Congreso de otorgarla y, por situaciones apremiantes no podía reunirse, únicamente existe una salida para justificar su prórroga: el 128.

En pocas frases, las facultades extraordinarias continuaban en estos términos y, sin dejar de vivir constantemente amenazados por la anarquía: el 128 permitía actuar con márgenes más amplios, que no por eso lesionan a la misma Constitución, pero con la obligación de volver al curso constitucional los contenidos de las Leyes de Reforma, a través del acto respectivo del Congreso. Sólo que eso ocurrió más de una década después. Concluyendo para ese tiempo: terminada la Guerra de Reforma fueron inconstitucionales, salvo la nacionalización de bienes del clero.

Es imposible pretender fijar términos exactos para determinar a partir de qué día se debía reencauzar constitucionalmente a las Leyes de Reforma; prudentemente el Congreso y el Presidente debieron haber apresurado su constitucionalización una vez integrada la Segunda Legislatura y es que, seamos muy enfáticos en esto, mientras el Congreso de la Unión no introdujera, mediante el proceso de reformas a la Constitución los principios contenidos en las citadas leyes, desconocidos por el Documento Fundamental de 1857, éstas serían absolutamente inconstitucionales, salvo, como mencionamos



líneas adelante, la de nacionalización de bienes. ¿Por qué ésta no? La razón radica en que con fundamento en las facultades extraordinarias con las que estaba investido el presidente Juárez podía emitir leyes que le permitieran obtener ingresos para las necesidades del país y, una de esas maneras era nacionalizar los bienes del clero para convertirlos en recursos al servicio de la nación.

Curiosamente los principios de esas Leyes de Reforma, sin mayores debates, fueron incorporadas a la Constitución hasta el 25 de septiembre de 1873,<sup>34</sup> bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada.

#### 4. El Tratado McLane Ocampo<sup>35</sup>

Corría el año de 1859 cuando en los periódicos de México se anunciaba en sus planas la firma de un nuevo tratado entre los Estados Unidos de Norteamérica y México. Tiempo atrás, en 1848, nuestra patria había sido despojada de más de la mitad de su territorio por el Tratado de Guadalupe Hidalgo y, unos cuantos años adelante, se había llevado a cabo la venta del territorio chihuahuense de La Mesilla.

El 1 de marzo de 1842 se otorgó concesión al ciudadano mexicano José de Garay para que construyera una comunicación de ferrocarril o camino por el istmo. Tenía 28 meses improrrogables para el inicio de las obras, pero nunca las comenzó. Curiosamente la concesión se ratificaría, prorrogaría y ampliaría durante las presidencias de Nicolás Bravo y Valentín Canalizo. A mediados de 1844, transcu-

<sup>34</sup> Se reformaron los artículos 1o. a 5o. de la Constitución. Vid. Decreto de adiciones y reformas correspondiente al 25 de septiembre de 1873, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 697 y 698.

<sup>35</sup> JUNCO, Alfonso, *Juárez intervencionista*, Jus, México, 1972; Archivo General de la Nación. Documentos varios; CUÉ CÁNOVAS, Agustín, *El Tratado McLane Ocampo*, 3a. ed., Libros Económicos, México, 1968; SOBARZO, Alejandro, *Deber y conciencia. Nicolas Trist, el negociador norteamericano en la Guerra del 47*, FCE, México, 1996; VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, Alejandro, *op. cit.*; COSÍO VILLEGAS, Daniel *et al.*, *op. cit.*; BULNES, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*; GONZÁLEZ, Luis, *Galería de la reforma. Una remembranza y 45 testimonios de Juárez y su México*, SEP, México, 1986; MÁRQUEZ MONTIEL, Joaquín, *Historia de México*, 4a. ed., Jus, México, 1969; FUENTES MARES, José, *Juárez y los Estados Unidos. En torno a un tratado famoso*, Libro Mex, México, 1960; TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 1, pp. 704 y 705; vol. 2, pp. 111 a 846; vol. 4, pp. 1 a 95; YSUNZA UZETA, Salvador, *Juárez y el Tratado McLane-Ocampo*, selección de estudios y conferencias de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1964.

rridos los iniciales 28 meses, el Congreso canceló la concesión; pero haciendo caso omiso de este acto el 5 de noviembre de 1846 fue ampliada por dos años más por el gobierno provisional de José Mariano Salas. De Garay cedió sus derechos a la firma inglesa Manning, Makintosh & Schneider el 21 de agosto de 1846.

Mientras tanto, durante la guerra de 1847 con los Estados Unidos se negoció, sin éxito, además de la cesión territorial por todos conocida la obtención de un paso a perpetuidad por el istmo. Pero a fin de cuentas el asunto volvió a estar en manos norteamericanas cuando la compañía inglesa cedió sus derechos a la norteamericana Peter A. Hargous & Bross de Nueva York el 27 de octubre de 1848. En 1850 Estados Unidos firmó con Inglaterra el tratado Clayton Bulwer concediéndose derechos iguales en la construcción de una ruta interoceánica por Centroamérica,<sup>36</sup> incluyendo nuestro istmo.

El 22 de mayo de 1851 el Congreso mexicano confirmó la caducidad de la concesión hecha a De Garay haciendo evidentemente nulas todas las cesiones anteriores, lo que motivó que en marzo de 1852 el presidente Millard Fillmore escribiera al presidente Mariano Arista amenazándolo con un nuevo conflicto armado si no se suspendía o modificaba dicha caducidad. Ante tal presión, heredada al presidente interino Juan Bautista Ceballos, se extiende una nueva concesión a A. G. Sloo el 5 de febrero de 1853. El nuevo presidente Manuel María Lombardini celebró con el gobierno estadounidense un acuerdo en donde se estableció la obligación de ambos países para proteger a las personas que hicieran el camino y sus propiedades empleadas en la construcción de la obra, permitiendo además el tránsito de tropas norteamericanas por el istmo. El acuerdo fue ratificado por México el 29 de marzo de 1853 pero rechazado por los Estados Unidos. En diciembre de ese mismo año, bajo los gobiernos de Santa Anna y Franklyn Pierce, después de un mes exacto de negociación se suscribió el Tratado de La Mesilla<sup>37</sup> y, aprovechando la ocasión, se incluyó un artículo que será parte importante de la descripción del McLane. Dice el artículo octavo, en lo conducente:

<sup>36</sup> Ya en diciembre de 1846 los Estados Unidos de Norteamérica habían iniciado tratos con el gobierno colombiano para abrir un camino por el istmo de Panamá.

<sup>37</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 3, pp. 310 a 315.



Habiendo autorizado el Gobierno Mexicano, en 5 de febrero de 1853, la pronta construcción de un camino de madera y un ferrocarril en el Istmo de Tehuantepec, para asegurar de una manera estable los beneficios de dicha vía de comunicación a las personas y mercancías de los ciudadanos de México y de los Estados Unidos, se estipula que ninguno de los dos Gobiernos pondrá obstáculo al tránsito de mercancías y personas de ambas naciones y que, en ningún tiempo, se impondrán cargas por el tránsito de personas y propiedades de los ciudadanos de los Estados Unidos, mayores que las que se impongan a las personas y propiedades de otras naciones extranjeras, ni ningún interés en dicha vía de comunicación o en sus productos se transferirá a un Gobierno extranjero.

Vino la revolución de Ayutla<sup>38</sup> y llegó al gobierno Comonfort, quien recibió en octubre de 1856 la propuesta del enviado americano John Forsyth para que mediante el pago de 12 millones de pesos adquirieran Baja California, gran parte de Sonora, el norte de Chihuahua y respaldados por el artículo octavo citado, se iniciaran de inmediato los trámites para el convenio de libre tránsito por el istmo de Tehuantepec en favor de la renovada compañía de A. G. Sloo: The Louisiana Tehuantepec Co.

México nuevamente se vio envuelto en una revuelta, la de Tacubaya, que significó la existencia simultánea de dos gobiernos: el liberal y el conservador. Forsyth, aprovechando la atractivísima promesa del reconocimiento estadounidense, acudió a los conservadores, pero Zuloaga se negó a aceptar sus pretensiones. En diciembre de 1858 llegó el agente extraordinario William Churchwell quien recomienda llevar la negociación a la mesa del gobierno liberal. Se reunió con ellos en una heroica Veracruz a punto de ser atacada por las fuerzas de Miramón. Envió a Washington carta confidencial al presidente Buchanan describiéndole un protocolo convenido con Ocampo y Miguel Lerdo, en representación del gobierno constitucional, en donde se acepta establecer el paso a perpetuidad por el istmo y la cesión de Baja California. En otros detalles, que las líneas de tránsito fue-

<sup>38</sup> Entre otras cosas provocada por la venta de La Mesilla. Reza aquel párrafo del Plan de Ayutla: "Que debiendo conservar la integridad de la República ha vendido una parte considerable de ella, sacrificando a nuestros hermanos de la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria, para ser lanzados después, como sucedió a los californios", TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, p. 493.

ran protegidas de las depredaciones de indios hostiles por medio de guarniciones militares compuestas ya sea de tropas mexicanas o de los Estados Unidos.

Dice con ingenuidad política algún escritor que en cuanto el presidente Juárez supo del contenido de este protocolo efectuado por sus enviados y Forsyth, le desconoció toda validez en la parte relativa a la cesión de la Baja California y retiró de la negociación a Lerdo de Tejada. En realidad fue la maximización de lo que provocaría en sí este tratado si se le agregaba la cesión territorial; eso era algo que el pueblo no toleraría y tampoco los principios de la causa liberal.

Robert Milligan McLane llegó a Veracruz el 1 de abril de 1859 con el reconocimiento de Estados Unidos al gobierno juarista en una mano y con la definitiva tarea de obtener la venta de Baja California y el paso por el istmo en la otra. Ocampo a los primeros tratos le pide que se trate separadamente la cesión de Baja California y luego le presenta un proyecto que no incluía su cesión<sup>39</sup> y sí un tratado de alianza ofensiva y defensiva. La discusión fue ardua para forzar la venta de territorio mexicano. Para ejercer presión McLane recomendó a su gobierno impedir los préstamos a los liberales y así forzar la negociación a su favor.

En la causa conservadora, el 26 de septiembre de 1859 obtuvieron el reconocimiento de España con la firma del Tratado Mon Almonte,<sup>40</sup> donde nuestro país se obligaba a pagar una muy alta indemnización derivada de asesinatos, daños, perjuicios y despojos cometidos en contra de ciudadanos españoles. Golpe muy duro para la diplomacia juarista. Para agriar el asunto en estos tiempos, Vidaurri, jefe militar del Ejército Liberal del Norte se distanció de Juárez, además Buchanan en mensaje al Congreso estadounidense volvió a plantear la necesidad de ocupar y anexar México en defensa de los intereses americanos.

En este difícil entorno, tras 11 meses de negociación, se firmó en la ciudad de Veracruz el 14 de diciembre de 1859 por Robert Milligan

<sup>39</sup> De poco sirve para purgar este grave cuestionamiento histórico, pero citemos a FUENTES MARES, José, *Juárez y los Estados Unidos*, p. 141: "Juárez ni antes ni después estuvo resuelto a llevar a cabo esta venta, según lo prueba la negociación del Tratado, y sobre todo la confesión de McLane en un pequeño volumen de memorias —que tituló *Reminiscencias*— publicado a fines de siglo".

<sup>40</sup> GONZÁLEZ, Luis, *op. cit.*, pp. 187 a 192; TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 1, pp. 587 a 589.

McLane y Melchor Ocampo el "Tratado de Tránsitos y Comercio entre los Estados Unidos y México",<sup>41</sup> que en resumen establece:

- a) Cesión a perpetuidad del derecho de paso por el istmo de Tehuantepec.
- b) Cesión a perpetuidad del "derecho de vía o tránsito al través del territorio de la República de México, desde las ciudades de Camargo y Matamoros, o cualesquiera punto conveniente del Río Grande, en el estado de Tamaulipas, por la vía de Monterrey, hasta el puerto de Mazatlán, a la entrada del golfo de California, en el estado de Sinaloa; y desde el rancho de Nogales o cualquier punto conveniente de la línea fronteriza entre la República de México y los Estados Unidos cerca del 111° de longitud oeste de Greenwich, por la vía de Magdalena y Hermosillo, hasta la ciudad de Guaymas en el golfo de California, en el estado de Sonora, por cualquier ferrocarril o ruta de comunicación natural o artificial, que exista actualmente y existiera o fuere construido en lo sucesivo".
- c) Conceder protección a las concesiones otorgadas a fuerzas norteamericanas, mediante el acuerdo de nuestro gobierno, o bien prescindiendo de tal en casos de emergencia.
- d) México se reservaba la soberanía sobre los lugares de tránsito.
- e) Se llegaba a un acuerdo para el intercambio libre de determinadas mercancías.
- f) México recibiría el pago de cuatro millones de duros como retribución por los derechos consentidos.
- g) El tratado sería ratificado en uso de facultades extraordinarias por el presidente Juárez y, por el Presidente y el Senado estadounidense.

Se suscribió una Convención cuyos puntos principales son:

- a) Obligación para ambos gobiernos de concederse ayuda mutua para restablecer el orden en sus países.
- b) Permiso mutuo para el empleo de sus fuerzas militares en la protección de la frontera, trabajando recíprocamente para tal fin.

<sup>41</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 3, pp. 751 a 756.

En el Senado americano la discusión inició desde el 28 de febrero de 1860 con un amplio debate<sup>42</sup> entre el grupo esclavista y el antiesclavista. El Tratado no se aprobó alegando que se contravenían los intereses generales de los Estados Unidos. La votación quedó así: 27 votos a favor y 18 en contra. México se salvó por cinco votos; aunque en realidad se buscaba evitar fortalecer los intereses sureños. La Comisión de Relaciones del Senado hizo un proyecto de reformas al Tratado, mismo que se presentó en sesión extraordinaria el 31 de mayo siguiente. Tampoco fue aprobado.

La causa liberal mejoraba y en noviembre de 1860, unos cuantos meses antes de la Guerra de Secesión, Juárez pudo rechazar la ampliación de los plazos para la ratificación del Tratado solicitada por Buchanan y una posterior pedida ya en plena guerra entre federados y confederados.

Soy partidario de la idea que las circunstancias históricas, sociales, políticas y económicas influyen gravemente en las decisiones de los hombres. La administración juarista estaba amenazada con las victorias conservadoras; además tenía la temible preocupación de una nueva invasión<sup>43</sup> si no cedía en la venta de Baja California y el tránsito por el istmo. Se optó por comprometer peligrosamente al país. Fue una maniobra política que en palabras de Fuentes Mares significó un "crimen en grado de tentativa",<sup>44</sup> sin ningún sustento constitucional y muy, pero muy arriesgada y que sólo la rueda de la vida podía definir a favor de Juárez. Y así fue, la competencia entre esclavistas y antiesclavistas dio pique al tratado y, de paso, cargó la balanza en la escaramuza de Antón Lizardo a favor de los liberales.<sup>45</sup>

Para iniciar el estudio jurídico, el mismo que se dio por la opinión pública mexicana y los senadores americanos al discutir su ratifica-

<sup>42</sup> El gobierno de Juárez cabildeó en Estados Unidos a favor del Tratado apoyado de dinero y de las notas de algunos periodistas, JUNCO, Alfonso, *op. cit.*, pp. 66 a 68.

<sup>43</sup> "I hope the President, 'wrote our present minister in August last', will feel authorized to ask from Congress the power to enter Mexico with the military forces of the United States at the call of the constitutional authorities, in order to protect the citizens and the treaty rights of the United States" (Third Annual Message, BUCHANAN, James, President of the United States of America). BULNES, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, p. 351.

<sup>44</sup> FUENTES MARES, José, *Juárez y los Estados Unidos*, p. 173.

<sup>45</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 3, pp. 310 a 315.

ción, empecemos por citar el artículo 72 constitucional que claramente establece las competencias en materia internacional:

El Congreso tiene facultad:

...

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo.

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.

Tengamos presentes los siguientes artículos:

85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

El contenido de estos preceptos es muy claro: sólo los tratados realizados de acuerdo con el proceso constitucional son válidos y, en el momento de su suscripción no había Congreso, por tanto, la nulidad que le provoca al Tratado McLane Ocampo su inconstitucionalidad es fulminante.

Ahora bien, Mata argumenta, con base en las famosas facultades extraordinarias que “no hay violencia ninguna en deducir que autorizado el Presidente para expedir las medidas necesarias para el establecimiento de la paz pública y para proveerse de los fondos suficientes a este objeto, lo está para negociar el Tratado, si éste satisface las condiciones anteriores... y aun persistiendo la duda constitucional es imposible que en las actuales condiciones sea aplicada en todos sus pormenores en circunstancias anormales y extraordinarias”.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Carta de José María Mata al senador John Slidell fechada en Washington el 3 de febrero de 1860; TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 4, p. 32.

Pero Mata se equivoca: las facultades extraordinarias<sup>47</sup> concedidas el 3 de noviembre de 1857 estaban destinadas a proporcionar al Presidente los medios para hacerse de recursos, arreglar la deuda, disponer de guardias nacionales en los estados, situar fuerzas en las diversas poblaciones del país y mantener al ejecutivo en lugar diverso al lugar en que residieran los poderes federales y, el contenido de estas disposiciones es absolutamente específico, por tanto, no autorizan a celebrar tratados y, menos uno como el que se pretendía.

Los Estados Unidos de Norteamérica le restaron valor a la presencia de estos artículos ya que consideraron que no tenía “importancia práctica” dado que siempre se consideró al gobierno de Benito Juárez un gobierno *de facto* “con funciones y poderes extraordinarios”. Argumento inaceptable, el gobierno de Juárez era un régimen *de iure* y, por tanto, debía ceñirse al marco normativo de la Constitución que le daba existencia y legalidad y si bien contaba con facultades extraordinarias, éstas tenían un límite muy notorio: nunca debían atentar contra los principios básicos de la Constitución, y más aún, las facultades tenían que ceñirse a los límites dictados en el Decreto que las otorgó: básicamente guerra y hacienda. En repetición forzosa, a efecto de ser muy claros: fuera de las disquisiciones de política histórica, en el plano jurídico Juárez no tenía facultades para celebrar este tipo de tratados, podría discutirse en otros casos, pero no usar las facultades extraordinarias para separar al país, eso era imposible, completamente contrario a los intereses de la nación, definitivamente era un delito de alta traición a la patria que significó una tremenda ofensa a la soberanía nacional.<sup>48</sup>

Continuando con otros temas de la historia de estos días, Miramón fue derrotado por González Ortega en Silao y luego definitivamente para la guerra en Calpulalpan.

<sup>47</sup> BRAVO UGARTE, José, *op. cit.*, pp. 245 y 246.

<sup>48</sup> La impresión fue honda. Cuando el 13 de diciembre de 1861, en el umbral de la Guerra con Francia, se otorgaron nuevas facultades a Juárez incluyendo la facultad de celebrar tratados y ponerlos en vía de ejecución sin necesidad de aprobación del Congreso se le limitó expresamente a que salvara la independencia nacional e integridad del territorio. Eso para evitarle tentaciones al Ejecutivo. *Vid.* decretos respectivos en TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 5, pp. 339 a 347.



## 5. Las elecciones de 1861<sup>49</sup>

Hacia exactamente tres años que el gobierno conservador se había hecho del poder. Tres años después, el 11 de enero de 1861, Juárez entró victorioso a la capital. Nombró un nuevo gabinete, bien aceptado por todos, pero que pronto tuvo que modificarse por la intranquilidad existente.

El 6 de noviembre de 1860 se convocó a elecciones extraordinarias de Presidente y de diputados al Congreso General, suscitándose una ardua discusión, ya que existía la sensación de que se debería de llamar al Congreso disuelto por el motín de Tacubaya.<sup>50</sup> La interpretación constitucional es definitiva: no se debía llamar para concluir su periodo al Congreso disuelto, toda vez que éste ya había concluido el último día de mayo de 1859.<sup>51</sup> En el caso de Juárez él tenía el cargo de Presidente Interino y su función duraría hasta que se presentara el nuevo Presidente electo.<sup>52</sup>

El 9 de mayo de 1861 se instaló el nuevo Congreso de la Unión,<sup>53</sup> discutiéndose entre otras cosas el acusar al presidente Juárez de crimen de alta traición por haber aprobado el Tratado McLane Ocampo<sup>54</sup> y el otorgar nuevas facultades extraordinarias para el Ejecutivo, incluyendo una suspensión de garantías tan amplia que incluyó profundas limitaciones a la libertad de prensa.<sup>55</sup> En esos tiempos ocu-

<sup>49</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 2 y vol. 3, pp. 33 y 34, 60 y 61; FUENTES MARES, José, *El Imperio y la República*, pp. 191 a 202; Suprema Corte de Justicia, *op. cit.*, pp. 379 y 380.

<sup>50</sup> Respalda por liberales muy influyentes como Juan Álvarez. Curiosamente diputado del Congreso electo en 1857.

<sup>51</sup> Recordemos que en términos del artículo 52 constitucional la renovación del Congreso de la Unión era cada dos años. De acuerdo con el artículo 62 del mismo documento, los periodos correspondían de septiembre de 1857 a mayo de 1859.

<sup>52</sup> Artículo 79 constitucional.

<sup>53</sup> Uno de los diputados que lo integraron fue Porfirio Díaz.

<sup>54</sup> En sesión del día 29 de mayo de 1861, José María Aguirre, Presidente del Congreso, acusó a Juárez de "olvidar el decoro nacional hasta el punto de ponerlo a los pies de los norteamericanos por medio del Tratado McLane". TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 4, pp. 449 y 450. *Vid.* 450 a 467.

En caso de haber prosperado la acusación y se hubiese iniciado juicio en contra del presidente Juárez, con base en el artículo 103 de la Constitución, seguramente se hubiese centrado en dos causales: delitos de traición a la patria y violación expresa de la Constitución.

<sup>55</sup> *Vid.* Decreto de suspensión de garantías de 7 de junio de 1861. TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 4, pp. 501 a 503.

rrieron los asesinatos de Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle, lo que motivó, entre otras cosas, la creación de un Comité de Salud Pública que adoptaría las medidas necesarias para dar fin a la guerrilla. Afortunadamente pronto desapareció.

Tras la elección para Presidente de la República, el 11 de junio se declaró ganador a Benito Juárez y el 15 prestó juramento. Ante el problema de la falta de integración de la Suprema Corte de Justicia, el Congreso decidió el 2 de julio nombrar a Jesús González Ortega Presidente Interino de ese Alto Tribunal, luego, tras llevar a cabo la elección correspondiente, el 30 de mayo del año siguiente fue declarado Presidente de la Corte. Ahí permaneció hasta 1865.

Nuevamente la estabilidad del país se vio en dificultades: cincuenta y un diputados le solicitaron su renuncia a Juárez en un documento dirigido a la nación y a los gobernadores de fecha 7 de septiembre de 1861. No prosperó.

Uno de los grandes problemas para pacificar al país, específicamente en el campo de las armas, fue la falta de recursos provocada por la bancarrota del mismo la que obligó al Congreso a emitir el 17 de julio de 1861 un Decreto por el que se suspendía por dos años el pago de la deuda pública incluyendo la externa. Esto motivo que Inglaterra, España y Francia desembarcaran en diciembre de 1861 y los primeros días de enero de 1862 en defensa de sus intereses. Los mexicanos de Europa: José María Gutiérrez de Estrada, José Manuel Hidalgo, Juan Nepomuceno Almonte y el padre Francisco Javier Miranda aprovecharon la coyuntura para intentar establecer una monarquía. Mientras se cabildeaba lo de la Corona entre los príncipes de Europa, escogiendo al archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo, el 31 de octubre de 1861 se suscribía en Londres la Convención por la que las tres potencias harían sus reclamaciones.

Desde Veracruz Prim, Wyke y Dubois de Saligny, representantes de estos tres países, enviaron al gobierno juarista un ultimátum. En La Soledad se iniciaron las pláticas a mediados de febrero de 1862, para luego continuarlas en Orizaba y trasladar la fuerza expedicionaria a Córdoba y Tehuacán. El resultado de estas negociaciones es conocido: Inglaterra y España llegaron a un acuerdo y se retiraron; Francia no. El 12 de abril, al conocerse el rompimiento de la alianza, Juárez llamó a las armas. Francia se negó a regresar a Veracruz y el conde de Lorencez, jefe del ejército francés, ordenó el avance a Puebla.



## 6. "...en uso de las amplias facultades con que me hallo investido...": Ley del 25 de enero de 1862<sup>56</sup>

En vista de la amenaza tan negra que se cernía sobre el país se emitieron medidas importantes: en noviembre de 1861 el Congreso expidió una amplia amnistía<sup>57</sup> que abarcaba todos los delitos políticos que se hubiesen cometido desde el 17 de diciembre de 1857 y el gobierno fue facultado para dictar todas las providencias necesarias,<sup>58</sup> incluyendo renovar la vigencia de la suspensión de garantías decretada el 7 de junio anterior, con el único límite de "salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de reforma", autorizándosele además para "celebrar tratados y convenciones y ponerlos en vía de ejecución sin necesidad de la aprobación del Congreso".<sup>59</sup> La duración de este régimen excepcional sería hasta 30 días después de reunido el Congreso, al que daría cuenta el Presidente del uso dado a las facultades.

Precisamente en este marco Juárez mandó publicar la Ley de 25 de enero,<sup>60</sup> en donde catalogaba todos los delitos contra la independencia y la seguridad de la nación y los sancionaba con pena de muerte. En suma muy apretada: servicio voluntario al lado de fuerzas extranjeras enemigas, invitación a súbditos de otras potencias para invadir el territorio nacional o cambiar la forma de gobierno, complicidad para el logro de esos fines, colaboración para establecer simulacros de gobierno, para los que sirvan como soldados, favorezcan la invasión, asistan a juntas, manifiesten adhesiones, voten o colaboren de cualquier forma con el enemigo.

Dentro de las garantías que se suspendían en la Ley de 7 de junio,<sup>61</sup> ahora nuevamente vigente, se incluye la primera parte del artículo 13, que dispone:

<sup>56</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 5, pp. 505 a 519.

<sup>57</sup> Decreto del Congreso, por el que se concede amnistía general por delitos políticos, dado el 29 de noviembre de 1861. *Ibidem*, pp. 339 y 340; VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, *Maximiliano frente a sus jueces*, ELD, México, 1993.

<sup>58</sup> Decreto del Congreso de 11 de diciembre de 1861, *ibidem*, pp. 346 y 347.

<sup>59</sup> Decreto de 13 de diciembre de 1861, *ibidem*, pp. 352 y 353.

<sup>60</sup> Dado en Palacio Nacional el 25 de enero de 1862. TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 5, pp. 605 a 611.

<sup>61</sup> Decreto de 7 de junio de 1861, TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 4, pp. 501 a 503.

En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales.

Atendiendo a lo expuesto y siguiendo la categórica exposición de Villalpando:<sup>62</sup> en cuanto a su forma es constitucional pues se emitió con base en las facultades extraordinarias que el Congreso le dio. Además no se sitúa fuera de sus límites: guarda de la independencia, el territorio, la forma de gobierno y las Leyes de Reforma. En cuanto a su fondo, con apoyo a la suspensión de la garantía contenida en la primera parte del 13 constitucional, los tribunales previstos por dicha Ley quedaban perfectamente libres de cualquier duda de constitucionalidad, si bien la misma ley preveía su organización a través de Consejos de Guerra.

## 7. Reección y autogolpe de Estado (1865)<sup>63</sup>

La guerra continuó: "Las armas de la República se cubrieron de gloria"<sup>64</sup> el 5 de mayo de 1862, aunque un año más tarde fueron destrozadas en el mismo lugar y, casi se pierde la guerra. Vinieron Forey y Bazaine. La ciudad de México cayó en junio de 1863 y el gobierno de Juárez se trasladó a San Luis Potosí.<sup>65</sup> De ahí se fue a Saltillo en diciembre de 1863, luego a los dominios de Vidaurry en Monterrey y, después a Chihuahua, para instalarse en agosto de 1865 en Paso del Norte.<sup>66</sup>

También en Saltillo una comisión a nombre de varios gobernadores le pidió su renuncia. En esos tiempos el general Forey, al mando

<sup>62</sup> VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, *op. cit.*, pp. 93 a 103.

<sup>63</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 7 y vol. 8, pp. 521 a 536; vol. 10, pp. 531 a 358; FUENTES MARES, José, *Juárez. El Imperio y la República*, pp. 95 a 106.

<sup>64</sup> Parte del general Ignacio Zaragoza al Ministro de Guerra sobre la batalla del 5 de mayo. Cuartel General en Puebla, a 9 de mayo de 1862, TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 4, p. 442.

<sup>65</sup> Al respecto del cambio del gobierno a San Luis Potosí, el presidente Juárez decretó el 29 de mayo de ese 1863 el traslado de la sede de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a dicha ciudad. Esta situación se menciona para contrastar la oportunidad de actuar conforme marea la Constitución cuando hay un mínimo de tiempo, en estas circunstancias, para tomar una decisión y, no cuando una revuelta armada amenaza la vida de diputados y Presidente, como ocurrió en los días del golpe tacubayista. Iluminado por una luna que quizá no existió, a la medianoche del día 31 de mayo, Juárez dejó la capital.

<sup>66</sup> Hoy Ciudad Juárez, Chihuahua.

del ejército francés, convocó a una junta de notables en la que participaron liberales moderados y conservadores para organizar un partido y gobierno monárquico. Con el respaldo de los Tratados de Miramar desembarcó Maximiliano en Veracruz el 28 de mayo de 1864 dando así inicio al llamado Segundo Imperio. En la realidad del país la coexistencia de dos formas de gobierno: la República y el Imperio. Maximiliano intentó gobernar a su manera y también emuló la sangría de la Ley de 25 de enero, de Juárez, con la suya de 3 de octubre de 1865.<sup>67</sup>

Por esos tiempos, Jesús González Ortega, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, considerando que el 30 de noviembre de 1864 terminaba el mandato presidencial de Juárez presentó un documento,<sup>68</sup> fundado en los artículos 75, 78, 79, 80 y 82 constitucionales, reclamando la entrega del poder. Sólo que le fallaron las cuentas: el periodo presidencial no concluía sino hasta el 30 de noviembre de 1865.<sup>69</sup>

Los artículos citados por González Ortega disponen:

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

78. El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durará en su encargo cuatro años.

79. En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

80. Si la falta del Presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo, ejercerá sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.

82. Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1 de diciembre en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>67</sup> Decreto de Maximiliano, Emperador de México, dado en el Palacio de México el 3 de octubre de 1865, TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 10, pp. 242 a 245.

<sup>68</sup> En TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 9, pp. 525 a 527.

<sup>69</sup> Ver respuesta de Sebastián Lerdo de Tejada a la comunicación de González Ortega. *Ibidem*, pp. 527 a 532.

Si bien el mandato presidencial de acuerdo con el artículo 78 es de cuatro años, se especifica indirectamente que se refiere al que entra en ejercicio de sus funciones en diciembre, en otras palabras, los cuatro años son a partir de ese diciembre. En el artículo 80 se establece la duración del periodo del recién electo en caso de ausencia absoluta del anterior Presidente: "ejercerá sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente a su elección". Lo que significa que su periodo puede prolongarse un poco más de cuatro años pero no menos de cuatro, ya que una solución contraria contravendría el sentido del artículo 80: "del cuarto año siguiente a su elección". En el caso de Juárez su periodo presidencial transcurrió así:

15 de junio de 1861 a 15 de junio de 1862 (primer año)

15 de junio de 1862 a 15 de junio de 1863 (segundo año)

15 de junio de 1863 a 15 de junio de 1864 (tercer año)

15 de junio de 1864 a 15 de junio de 1865 (cuarto año)

30 de noviembre de 1865<sup>70</sup>

—fin del periodo presidencial—

En esta última fecha, como muestra el estudio que desarrollamos en los párrafos anteriores, terminó el periodo presidencial de Benito Juárez, ya que 30 de noviembre del cuarto año siguiente a su elección, efectuada en 1861, es de 1865 y no de 1864 como pretendía González Ortega, quien contó 1861, 1862, 1863 y 1864 completando así, erróneamente, los cuatro años, para luego entonces pensar que el periodo de Juárez concluía el 30 de noviembre de 1864.

González Ortega pensaba equivocadamente que el cuarto año siguiente a la elección de 1861 era precisamente 1864, fundado en que el artículo 80 establece que el Presidente que ha sido electo para sustituir por falta absoluta a su antecesor (Comonfort) debe ejercer sus funciones hasta el último día de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección: 1861 (1o.), 1862 (2o.), 1863 (3o.) y 1864 (4o.) y, no durar cuatro años completos como el que ha comenzado a ejercerlas desde el día 1 de diciembre.

<sup>70</sup> Artículo 80. Si la falta del Presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo, ejercerá sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.

Pasado el bochorno matemático, González Ortega el 28 de diciembre de ese año le pidió a Juárez se le extendiera un pasaporte para dirigirse al interior de la República o a cualquier punto de ella, incluso pasando por territorio extranjero y, se le concediera licencia como Presidente de la Suprema Corte.<sup>71</sup> Salió rumbo a Estados Unidos a fines de febrero de 1865.

El 28 de octubre Lerdo de Tejada dirigió una circular a los gobernadores y jefes militares informándoles que los generales, jefes y oficiales que vengan del extranjero sin prestar licencia o teniéndola con el objeto de pasar de tránsito por el exterior y hayan permanecido en el extranjero después de cuatro meses de haber salido de México, deberían ser reducidos a prisión. "Curiosamente" es el caso del general González Ortega. El 8 de noviembre de ese año Benito Juárez prorrogó sus funciones como Presidente y ordenó someter a juicio a González Ortega tan luego regresara a México por el delito de abandono voluntario del cargo de Presidente de la Corte. González Ortega protestó desde Eagle Pass, y quiso entrar al país por Matamoros, pero fue aprehendido por los norteamericanos. En unos años más se le quitarían las ganas de dedicarse a la política.

El 8 de noviembre, apoyándose en las amplias facultades que el Congreso le concedió en diciembre de 1861, Benito Juárez prorrogó su mandato como Presidente de la República y también el periodo del Presidente de la Corte.<sup>72</sup> Para evitar dudas sobre la situación de González Ortega en la presidencia de la Suprema Corte de Justicia, ese día lo declaró culpable del delito de abandono voluntario del cargo de Presidente de la Corte y ordenó su detención en cuanto regresara a México.<sup>73</sup>

¿La prórroga de Juárez es constitucional? Conforme a los artículos antes vistos, el cargo de Presidente debe durar cuatro años o, en el caso de Presidente Sustituto, hasta el 30 de noviembre del cuarto año siguiente al día de su elección. Tratándose del Presidente Interino, ante el silencio de la Constitución, la duración de su encargo, si bien es innegable que está pensado para periodos muy breves, no está circunscrita a un periodo definido, en este caso su función en la

presidencia dura "mientras se presenta el nuevamente electo", sólo que en situaciones en donde no se puede celebrar la elección, como ocurrió con Juárez en la Guerra de Reforma, puede prolongarse sin fechas precisas. Un supuesto más en relación con el mandato del Presidente Interino también lo será: "si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1 de diciembre en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones". Evidentemente está limitado su ejercicio a que se efectúe la elección y entre en ejercicio de sus funciones el Presidente electo. Citemos los siguientes artículos constitucionales:

79. En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

82. Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1 de diciembre en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Benito Juárez no era Presidente Interino, ahora era Presidente por haber ganado las elecciones de 1861 y su periodo concluía el 30 de noviembre de 1865. Por la invasión francesa, que para esos tiempos dominaba más de la mitad del país, era imposible que las elecciones estuvieran hechas y publicadas para el 1 de diciembre, por tanto el cargo debería corresponder al Presidente de la Suprema Corte. Efectivamente, de acuerdo con la Constitución de 1857 la "vicepresidencia" radicaba en este funcionario y precisamente por ello el voto soberano del pueblo lo había investido de esta confianza. La Presidencia correspondía al general Jesús González Ortega, solamente que al haber abandonado el país había perdido el carácter de Presidente de la Corte, si bien por una treta política, al cometer delito de abandono del cargo, ya que su licencia únicamente era para dirigirse al interior de la República o a cualquier punto de ella, incluso pasando por territorio extranjero, pero no para residir varios meses en Nueva York, como sucedió, aunque según sus notas pretendiera preparar una fuerza expedicionaria para combatir al invasor.

<sup>71</sup> Carta de González Ortega a Juárez de 28 de diciembre de 1864. *Ibidem*, p. 533.

<sup>72</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 10, pp. 359 y 360.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 361 y 362.



Juárez no sólo prorrogó<sup>74</sup> su propio mandato, sino también prorrogó el del Presidente de la Suprema Corte de Justicia. De discutidísima constitucionalidad, el argumento de Juárez se basa en las amplias facultades que le dio el Congreso por los Decretos de 11 de diciembre de 1861, 3 de mayo y 27 de octubre de 1862 y 27 de mayo de 1863. Además el régimen de Juárez se justificó diciendo que se establece el ejercicio de la Presidencia Interina para el Presidente de la Corte únicamente en el caso de que se pudiera prever desde luego a la elección y, siendo imposible llevarla a cabo por causa de guerra, el hecho de darle el ejercicio del poder Ejecutivo al Presidente de la Corte por tiempo indefinido sería prorrogar y extender sus poderes “fuera de las prescripciones literales de la Constitución”.

Tenemos problemas, porque los artículos que tratan de la sustitución del Presidente<sup>75</sup> no prevén el caso de guerra, aunque sí dejan en claro que no se permite, bajo ninguna circunstancia, la acefalía presidencial. No es necesario dar demasiadas vueltas: el cargo correspondía al Presidente de la Corte, sin tomar en cuenta la Constitución la incertidumbre en cuanto a la duración de su encargo, pero como no había Presidente de la Corte ni legal (por el delito de abandono de su encargo) ni fácticamente (estaba en Estados Unidos por Nueva York) y tomando en cuenta que precisamente lo que se busca evitar es la falta de presidente: Juárez, legitimado tiempo atrás por una elección, con base en las especialísimas circunstancias, que incluso habían motivado al Congreso a dotarlo de amplias facultades extraordinarias y, acompañado del artículo 128 que lo ayudaba a conservar el orden constitucional, podía prorrogar él su mandato, no el de Presidente de la Corte porque ya no había.

Acercas de las citadas facultades extraordinarias, recordemos que con base en ellas podía dictar las medidas que juzgara convenientes sin afectar la independencia, integridad del territorio, forma de gobierno y los principios y Leyes de Reforma. Precisamente para preservar la forma de gobierno tenía que tomar la determinación de continuar en el Ejecutivo ante la falta del Presidente de la Corte. Había que evitar la acefalía presidencial, pero no prorrogar ambos mandatos.

<sup>74</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 10, pp. 359 y 360.

<sup>75</sup> Artículos 78, 79, 80 y 82 constitucionales.

En el país surgieron más problemas porque a Manuel Ruiz, Ministro de la Corte que había seguido al gobierno republicano hasta Chihuahua y actuaba entonces como su Presidente Accidental,<sup>76</sup> figura prevista por el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, se le ocurrió reclamar para sí la Presidencia de la República. La respuesta de Sebastián Lerdo de Tejada en nota de 7 de diciembre de ese 1865<sup>77</sup> es inobjetable: de acuerdo con los artículos 79 y 82 constitucionales la Presidencia Interina corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia no a los otros ministros: “se quiso uno, no quince vicepresidentes”.<sup>78</sup> Además, la iniciativa presentada al Congreso para que se tomara en cuenta al Presidente Accidental de la Corte fue desechada.

Existía una única salida: el 128 y las facultades extraordinarias que se le habían concedido.<sup>79</sup> Era una solución fáctica, dio golpe de Estado: sí, al prorrogar juntos los encargos del Ejecutivo y del Presidente de la Corte y no haber fundado su prórroga en la falta del Presidente de la Corte. Si hubiera hecho esto último el término que acuña Justo Sierra hubiera sido más acertado de lo que ya es: una “dictadura legal”.

#### IV. PROYECTO DE REFORMAS DE 1867

Napoleón III le retiró su apoyo a Maximiliano y embarcó sus tropas en febrero de 1867. El “Emperador” terminó concentrando sus fuerzas en Querétaro y, ante su derrota, fue fusilado con base en la Ley de 25 de enero de 1862 junto con Miguel Miramón y Tomás Mejía en el Cerro de las Campanas,<sup>80</sup> Querétaro, el 19 de junio de 1867.

Juárez entró triunfalmente a la República el 15 de julio de 1867.

<sup>76</sup> PALLARES, Jacinto, *op. cit.*, v. 510; CABRERA A., Lucio, *Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, 1825-1996*, p. 8; FUENTES MARES, José, *Juárez. El Imperio y la República*, p. 101; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, vol. II, pp. 693 y 694.

<sup>77</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 10, pp. 380 a 382.

<sup>78</sup> Habla de 15 porque incluye a los ministros suplentes y supernumerarios.

<sup>79</sup> Sobre este tema BULNES, Francisco, el más recio crítico de Juárez, dice: “Desde el momento en que tenía que cesar por tiempo indefinido el régimen constitucional, no podía haber periodo constitucional y la dictadura de Juárez tenía que ser necesariamente indefinida, como lo era el estado de Guerra que la había causado... Juárez pues, no dio golpe de Estado; obró correctamente”. *El verdadero Juárez*, p. 678.

<sup>80</sup> Donde hoy hay una bella capilla.

## 1. La elección presidencial de 1867<sup>81</sup>

Aguardaba el nuevo comienzo de un México pobre y desorganizado; un México en el que se había luchado enérgicamente por la Constitución de 1857, durante diez años y que, sin embargo, se gobernó durante todo ese tiempo sin la Constitución. Ahora había que acostumbrarse a gobernar sólo con ella, sin facultades extraordinarias.

Se efectuaron las elecciones para el periodo 1867-1871. Ganó Juárez y quedó como Presidente de la Suprema Corte de Justicia Sebastián Lerdo de Tejada. En este nuevo periodo presidencial, que concluyó el 30 de noviembre de 1871, el gobierno de Juárez expidió el Código Civil y el de Procedimientos Civiles, así como las normas del juicio de amparo y una Ley de Instrucción Pública que consideraba obligatoria la escuela primaria y gratuita la educación superior que impartía el Estado.

La opinión pública exigía que se restableciera el orden constitucional, se terminara el poder discrecional del Presidente y se diera fin a la "dictadura" a través de la elección de los poderes y la entrega de las facultades extraordinarias.

El 14 de agosto de ese 1867 Juárez emitió la convocatoria<sup>82</sup> para la elección de los Supremos Poderes Federales, acompañándola de una circular<sup>83</sup> expedida por el ministro Sebastián Lerdo de Tejada en donde justificaba, ampliamente, la necesidad de reformar la Constitución y el procedimiento que se proponía emplear para llevarla a cabo, con base en que el pueblo es el "único y verdadero soberano".

El justificativo Cuarto y artículo 9o. de la Convocatoria explotaron en la República. El justificativo dice, en lo relativo:

...parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que en el acto de elegir a sus representantes exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar

<sup>81</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 12, pp. 319 a 324 y 407 a 412; FUENTES MARES, José, *Juárez. El Imperio y la República*, pp. 229 a 266; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 681 y 682.

<sup>82</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 682 a 689.

<sup>83</sup> *Ibidem*, pp. 689 a 696.

las instituciones por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.<sup>84</sup>

Por su parte, el artículo 9o. establece:

En el acto de votar los ciudadanos pueden nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes:

Primero. Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.

Segundo. Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el poder legislativo.

Tercero. Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito: fijándose si serán directamente del Presidente de la República, o de las secretarías del despacho.

Cuarto. Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Quinto. Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del poder ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Algo llama la atención: las reformas que propone el presidente Juárez en este 1867, son las mismas "saludables y convenientes reformas" que, diez años antes, el presidente Comonfort tenía en mente llevar a cabo. En esa época, Comonfort pretendió remediar que el Ejecutivo quedara desarmado ante la acción del Congreso al ser unitario. En suma: que el legislativo fuera más poder que el ejecutivo, rompiendo toda idea de equilibrio de poderes. La manera de pensar de la gente evoluciona o, quizá las conveniencias cambien, pero el hecho es que

<sup>84</sup> También se les pide que se expresen en el mismo sentido de reformar en las constituciones de los estados.

Juárez en 1857 se opuso y ahora, ya gobernando, se dio cuenta de la necesidad de esas mismas reformas.

La circular expedida por Lerdo es realmente contradictoria, en una parte dice: "con muy justos títulos ha sido la Constitución de 1857 la bandera del pueblo, cuando ha derramado su sangre por conquistar la Reforma, por defender la Independencia y por consolidar la República... pero no se rebaja ninguno de estos títulos, porque en algo se crea conveniente, y aun necesario, adiccionarla o reformarla". Luego justifica la apelación directa e inmediata al pueblo porque los medios ordinarios de reforma establecidos en la Constitución serían "lentos, tardíos e inoportunos, para resolver el conjunto de reformas que comprenden los cinco puntos mencionados, con el carácter que tienen de urgentes, para arreglar la marcha normal de los poderes públicos". Después menciona: "si la mayoría del pueblo no votase por las reformas, nada se haría, y ningún mal se habría causado. Si al contrario, la mayoría del pueblo votase por las reformas, habría sido un absurdo promover antes la cuestión de legalidad constitucional, porque la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda Constitución". Concluye refiriéndose al artículo 39 constitucional: "Si la misma Constitución reconoce, como no podía menos de reconocer, que la libre voluntad del pueblo puede siempre cambiar esencialmente aun la forma de su gobierno, sería absurdo que algunos afectasen tanto celo por no modificar en nada la Constitución, que pretendieran negar al pueblo el derecho de autorizar al próximo Congreso para que sobre algunos puntos determinados pueda reformarla". Luego se refiere a casos en los que la nación ha aprobado que se hagan reformas a la Constitución sin seguir los requisitos establecidos en ella, en especial las Leyes de Reforma.

En este punto estamos de acuerdo, no se rebaja ninguno de los títulos de la Constitución si se reforma o adiciona, pero como ella misma marca y no por la vía inconstitucional del referéndum.

Había un punto más en el artículo 15 de dicha Convocatoria:<sup>85</sup>

Según la reforma sancionada por el artículo 3o. del Decreto de 16 de julio de 1864 en las elecciones de diputados al Congreso de la Unión, no subsisten las restricciones puestas a la libertad del derecho electoral; y en conse-

<sup>85</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 682 a 689.

cuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito Federal o Territorio en que se hace la elección, y podrán ser electos diputados tanto los ciudadanos que pertenezcan al estado eclesiástico, como también los funcionarios a quienes excluía el artículo 34 de la ley orgánica electoral.

Grave que eclesiásticos y funcionarios participaran en el Congreso. Eso implicaba una influencia directa de dos fuertes factores de poder: la Iglesia y el Poder Ejecutivo. ¿Dónde quedaba el equilibrio de poderes con esta incursión del Ejecutivo en el Legislativo?

## 2. ¿Cómo reformar?: la vía del referéndum

La convocatoria fue justificada por el gobierno con base en las facultades extraordinarias de que estaba investido. Pero la guerra había concluido, por lo que no había más margen de maniobra legal que la misma Constitución.

El referéndum no estaba previsto por la Constitución de 1857, por lo que implementarlo significaba una flagrante violación a la Constitución, que incluso ameritaba responsabilidad en contra del presidente Juárez.<sup>86</sup>

La Constitución prevé en su artículo 127 el siguiente proceso de reforma, el único posible:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Por tanto, era inconstitucional que el Presidente quisiera seguir otra vía cuando la Constitución ya tenía un cauce bien establecido. La interpretación contraria nos conduciría a que "la Constitución misma sería reformada por el hecho mismo de aceptar un medio de re-

<sup>86</sup> Artículo 103 constitucional.



forma que ella no prescribe".<sup>87</sup> Se cita en la Circular anexa a la Convocatoria el artículo 39 constitucional.

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es ilustrativo comparar la alocución anterior con la siguiente cita del Manifiesto a la Nación que dirigió el Congreso Constituyente de 1857 al proclamar la nueva Constitución federal:<sup>88</sup>

El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema Constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del mismo pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, varias de sus instituciones. Pero, siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades modernas recurrir al sistema representativo, en México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo.

El Congreso... ha dejado expedito el camino a la reforma del Código político, sin más precaución que la seguridad que los cambios sean reclamados y aceptados por el pueblo. Siendo tan fácil la reforma para satisfacer las necesidades del país ¿para qué recurrir a nuevos trastornos, para qué devorarnos en la guerra civil, si los medios legales no cuestan sangre, ni aniquilan a la República, ni la deshonran, ni ponen en peligro sus libertades y su existencia de nación soberana?

El sentido que el Congreso Constituyente dio a la soberanía es claro. No hagamos más comentarios.

### 3. Ironías: resplandores del Plan de Tacubaya diez años después<sup>89</sup>

Como se sabe, ante el enorme rechazo a su propuesta el presidente Juárez terminó por aceptar su derrota y en comunicación de 8 de

<sup>87</sup> Carta firmada por Juan N. Méndez, gobernador de Puebla, fechada el 30 de agosto de 1867, TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 12, pp. 426 a 428.

<sup>88</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 1, pp. 234 y 235.

<sup>89</sup> BRANDING, David, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1897*, FCE, México, 1993.

diciembre al Congreso, aceptó someter ante él los puntos propuestos conforme a las reglas establecidas por la Constitución; además que el gobierno no pediría que se hiciera el escrutinio de los votos de la consulta popular.<sup>90</sup> Aun contando con este ofrecimiento del Ejecutivo, días más tarde, el 13, se pidió en el Congreso aprobar una declaración en el sentido de que no se procedería al escrutinio de votos emitidos en la apelación al pueblo que contempló la convocatoria.

Ese mismo 8 de diciembre en la ceremonia de apertura del Congreso, después de seis meses de grandes reclamos para que Juárez entregara las facultades extraordinarias que se le habían concedido, ya que la guerra con los franceses había terminado, por fin lo hizo. El "idólatra de la ley",<sup>91</sup> al dirigirse al Congreso dijo:<sup>92</sup>

Por ley de 25 de mayo de 1863 se prorrogó la concesión de facultades al ejecutivo hasta treinta días después de reunido nuevamente el Congreso o antes si terminaba la guerra con Francia.

No se podría declarar por México el término del estado de guerra, aunque de hecho no existan hostilidades con aquella Nación. Ella fue la que trajo la guerra, sin haber hecho hasta ahora declaración expresa de no continuarla.

Así, pues, debería durar, conforme a la ley, 30 días más, contados desde hoy, las facultades concedidas al Ejecutivo.

Sin embargo, he creído que obraba mejor, declarando, como declaro en este acto solemne, que no haré uso de ellas.

Y tenía algo de razón, por absurdo que suene, oficialmente no había terminado la guerra con Francia, aunque nadie sensato pudiera pensar que los franceses, que ya no tenían ningún motivo para estar en México y, además en ese momento batiéndose contra los austriacos, continuaran en guerra con nuestro país; además en la república se vivía una paz general. De todas formas, Juárez se esperó a que el Congreso se reuniera y prolongó en ese lapso un gobierno al margen de la Constitución de 1857.

En cuanto a las reformas que se intentaron hacer a la Constitución, no importa lo benéficas que eran, el punto se centra en la mane-

<sup>90</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 12, p. 814; FUENTES MARES, José, *Juárez. El Imperio y la República*, pp. 258 y 259.

<sup>91</sup> KRAUZE, Enrique, *op. cit.*

<sup>92</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 12, p. 815.

ra en que se pretendió destruir la bandera por la que el pueblo luchó tantos años: la Constitución de 1857; romper su supremacía. La vía que el presidente Juárez intentó fue paralela a la del movimiento tacubayista porque pretendió introducir cambios en la vida constitucional nacional, si bien sin desconocer toda la Constitución, sin tomar en cuenta el procedimiento ya establecido por dicho documento fundamental. Es una ironía: o la respetamos o no la respetamos, no hay más.

En el bicameralismo, el veto presidencial y, de muchas maneras, el actual equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, se dibujan las figuras de tres importantes liberales en tres momentos históricos: las reformas planteadas por el presidente Juárez en la Convocatoria del 14 de agosto de 1867, que le costaron una de sus más importantes crisis políticas; anunciadas por Comonfort en su discurso del 1 de diciembre de 1857, que le costaron al país tres años de guerra civil, las pudo llevar a cabo sin mayores contratiempos Sebastián Lerdo de Tejada, siguiendo los cauces constitucionales y el respaldo de un congreso afín al proyecto lerdista, por la Ley de adiciones y reformas del 13 de noviembre de 1874.<sup>93</sup>

## VI. COROLARIOS

La vida del país continuó medio pintada por las diversas revueltas y con algunos visos de prosperidad. El 16 de septiembre de 1869 se inauguró el tramo de ferrocarril México-Puebla, se amplió la red telegráfica y se eliminaron los derechos de tránsito, medida que impulsó vigorosamente al comercio.

### 1. La última elección<sup>94</sup>

Al terminar el periodo presidencial, se presentaron a la campaña electoral para el periodo 1871-1875 tres candidatos: Porfirio Díaz, Sebastián Lerdo de Tejada y Benito Juárez. Como ninguno obtuvo

<sup>93</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 698 a 705.

<sup>94</sup> FUENTES MARES, José, *Juárez. El Imperio y la República*, pp. 299 a 330.

mayoría absoluta el Congreso designó a Juárez Presidente en la sesión del 12 de octubre de 1871. Un par de meses adelante, en la sesión del 10 de diciembre,<sup>95</sup> el diputado Alcalde lo acusó de cometer altos crímenes a la nación al haber otorgado en marzo de 1864 concesión a Jacobo P. Leese para colonizar con familias americanas los terrenos baldíos de Baja California con el riesgo que en la historia se repitiera la lección de Texas. No pasó a mayores porque el Presidente tenía facultades para eso, aunque no fuera una decisión prudente.

Se consideró la determinación del Congreso que reeligió a Juárez como un fraude; ante esto, García de la Cadena, Treviño y Donato Guerra, partidarios de Porfirio Díaz, se sublevaron en Zacatecas, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Durango. Pronto serían aplacados.

Efectivamente, tuvo amplios visos de fraude,<sup>96</sup> pero contra eso la Constitución sola, sin apoyo de los hombres que aplicaran su régimen, no se pudo luchar.

### 2. El Plan de la Noria<sup>97</sup>

Mientras esto sucedía, en la zona conurbada de la ciudad de Oaxaca, al sur, en la Hacienda de la Noria, se conspiraba contra el gobierno. El 8 de noviembre de 1871 se proclamó el Plan de la Noria,<sup>98</sup> desde las páginas de *La Victoria*. La principal consigna: "Combatiremos pues, por la causa del pueblo, y el pueblo será el único dueño de su victoria. 'Constitución de 1857 y libertad electoral' serán nuestras bandera; 'Menos gobierno y más libertades' nuestro programa". Terminaba: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución. Porfirio Díaz". Aunque provocó revueltas de alguna consideración las tropas del gobierno, al mando de los generales Sóstenes Rocha e Ignacio Mejía, lograron sofocarlas.

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 394 a 396.

<sup>96</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México*, 4a. ed., Hermes, México, 1984.

<sup>97</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 15, pp. 432 a 496; FUENTES MARES, José, *Juárez. El Imperio y la República*, pp. 333 a 357.

<sup>98</sup> GONZÁLEZ, Luis, *op. cit.*, pp. 165 a 170.

VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN. LA PRESIDENCIA  
ASÍ CUESTIONADA: TEJIENDO EN EL DERECHO  
CON HILAMBRE DE HISTORIA

La muerte terminó con esta historia. El 18 de julio de 1872 Benito Pablo Juárez García murió en sus habitaciones de Palacio Nacional. Se acabaron de momento las rebeldías, ya no tenían razón de lucha. Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupó la presidencia interina. Luego vendría Porfirio Díaz, transcurridos cuatro años y dos elecciones, a hacer triunfar el Plan de Tuxtepec y facilitar el camino para que a partir del 5 de mayo de 1877 quedara legalmente afianzado él en la presidencia de la República al triunfar en la elección.

### 1. Espejos de la Constitución de 1857

Benito Juárez y la Constitución de 1857 significaron un régimen que vivió en el límite de la constitucionalidad.<sup>99</sup> Que enarbolaron un documento como corazón de un proyecto de nación y que, sin embargo, no lo respetó, pero gracias a él pudo subsistir hasta ser reemplazado por la Constitución de 1917.

Curiosamente varias de las disposiciones constitucionales que la historia ha sometido a agrias discusiones continúan, casi sin modificación, aún vigentes, tales como la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias, las facultades del ejecutivo en la celebración de tratados, la inviolabilidad de la Constitución, entre otros. Y es uno de los puntos que brinda singular actualidad a esta labor.

### 2. El Estado de Derecho constitucional

Pero la conclusión ineludible y, obvia, consiste en que toda vez que la realidad siempre rebasa lo pensado y previsto, la interpretación que se haga de la Constitución debe tener siempre presente su papel

<sup>99</sup> En palabras de Branding: "Su conservación del poder sólo fue posible por el apoyo que le dieron los gobernadores de los estados, el ejército y los principales políticos". Habrá que agregar, en su correspondiente medida, la simpatía del pueblo: lo querían.

de garante del Estado de Derecho en las condiciones jurídicamente más apegadas a la misma Constitución.

Y la pregunta final, la discordia constitucional, ¿Juárez respetó o no la Constitución de 1857? La respuesta se expresa por sí misma: jurídicamente a veces; políticamente, también a veces. Cuando ostentó dos cargos (Ministro de Gobernación y Presidente de la Suprema Corte de Justicia) ambos fueron constitucionales, en uno tenía licencia y en otro fungía en activo; cuando asumió la Presidencia de la República su mandato fue constitucional al ser el Presidente de la Corte; al abandonar la sede de los Poderes de la Unión obró con base en una autorización del Congreso; al salir del país el 128 constitucional le extendió su autorización; expidió inconstitucionalmente las Leyes de Reforma, salvo la de nacionalización de bienes del clero; suscribió contra la Constitución, traicionando sus más elementales principios, el tratado McLane Ocampo; expidió conforme a la Constitución la Ley del 25 de enero de 1862; prorrogó inconstitucionalmente su mandato en 1865, si bien era necesario evitar la acefalia presidencial, al prorrogar también el cargo del presidente de la Corte y destrozó toda idea de orden constitucional con su propuesta de referéndum en la convocatoria de 1867. Fue un gobernante que enarbolaron como estandarte de lucha la Constitución y que, sin embargo, no la cumplió al pie de la letra. Las circunstancias políticas fueron moldeando su actuación constitucional, a veces bien, a veces mal, pero a fin de cuentas dirigidas siempre por su conveniencia en el proyecto de nación por el que él había luchado y que parece, no estaba dispuesto a compartir.

Pensando en Juárez y la Constitución de 1857, me convierto en un espectador de aquel 15 de julio de 1867, cuando se festejaba el triunfo de la República sobre los invasores franceses y monárquicos. Porfirio Díaz le entregó la bandera nacional, que lentamente el presidente Juárez izó en la Plaza de la Constitución. Recordando su primera presidencia, el McLane Ocampo, las Leyes de Reforma, el "golpe de Estado" de Paso del Norte, la Circular y Convocatoria de agosto de 1867 escuché su discurso, del que luego la historia inmortalizaría una frase: "Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".<sup>100</sup>

<sup>100</sup> TAMAYO, Jorge L., *op. cit.*, vol. 12, p. 249.



...procuró el gobierno cumplir sus deberes, sin concebir jamás un solo pensamiento que le fuera lícito menoscabar ninguno de los derechos de la Nación. Ha cumplido el Gobierno el primero de sus deberes, no contrayendo ningún compromiso en el exterior ni en el interior, que pudiera perjudicar en nada la independencia y soberanía de la República, la integridad de su territorio o el respeto debido a la Constitución y a las leyes. Sus enemigos pretendieron establecer otro Gobierno y otras leyes, sin haber podido consumar su intento criminal. Después de cuatro años, vuelve el Gobierno a la ciudad de México, con la bandera de la Constitución y con las mismas leyes, sin haber dejado de existir un solo instante dentro del territorio nacional.