



EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

**EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LAS TRANSFORMACIONES
DEL LIBERALISMO Y FEDERALISMO MEXICANOS,
1857 - 1910.**

TESIS QUE PRESENTA

MARIA LEONILA MATILDE LUNA ARGUDIN

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN HISTORIA

BAJO LA DIRECCIÓN DEL DR. MARCELLO CARMAGANI

MEXICO, D.F.



MAYO, 2001.

JURADO DE TESIS

Para Camila Alejandra

Para Yolanda Argudín y Alejandro Luna

**Con la esperanza de que conociendo el ayer (mejorando el pasado)
quizá podamos construir un futuro deseable.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. LA CONSTITUCIÓN Y LA GOBERNABILIDAD	1
La expansión de los derechos del hombre y el ciudadano como freno al despotismo	2
El pacto federal como freno al despotismo y como expansión de las facultades de la federación	10
El pacto federal como compromiso entre federalistas y confederalistas	24
La democracia: freno al despotismo y expansión de la ciudadanía	32
Las condiciones de elegibilidad de los congresistas en el nuevo pacto federal y la ley electoral de 1857	46
Un presidencialismo disminuido y un congreso asambleísta como frenos al despotismo	53
Conclusiones	74
CAPÍTULO 2. LA INGOBERNABILIDAD Y EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO COMO UN NUEVO PUNTO DE EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES Y ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS	78
La demanda legislativa para reformular las relaciones entre el Presidente y el Congreso: la Convocatoria de 1867	78
El Senado como solución a la conflictividad entre los poderes legislativo y ejecutivo	83
El Senado como órgano de conciliación entre la federación y los estados	100
Grupos y prácticas parlamentarios, un breve balance	113
Hacia una nueva representatividad en un doble movimiento: de la votación directa a la indirecta y de la representación territorial a la nacional	118
Del auxilio federal a la desaparición de poderes	122
El Senado, un mal menor: entre la asamblea unitaria y el auxilio federal	129
La incompetencia del Senado	137

¿La desaparición de poderes como instrumento electoral	142
Una resolución tardía	147
Conclusiones	153
 CAPÍTULO 3. HACIA UNA NUEVA GOBERNABILIDAD CON EL FORTALECIMIENTO DE LA FEDERACIÓN Y DEL PODER LEGISLATIVO (1880-1890)	160
La gobernabilidad y la regulación de la política económica	161
De la resistencia de los estados por la supresión de las alcabalas hacia la concertación federal	167
Las resistencias de los estados ante la regulación de las facultades mineras de la federación	182
La concesión de facultades al Ejecutivo para legislar en materia económica : el código minero	189
El código mercantil, producto extracongruesal	194
Las comisiones de dictamen como principal punto de negociación: la ley de colonización	204
Las prácticas parlamentarias y la política económica de Manuel González, un breve balance	212
Hacia la profesionalización de los congresistas: de la representación territorial a la nacional	218
La conflictividad entre la federación y los estados: un Senado atrofiado	232
La dictadura y la reelección consecutiva por un periodo	247
El Congreso, la política económica y una nueva gobernabilidad	258
La reelección indefinida, consolidación de una figura presidencial hipertrofiada	267
Conclusiones	275
 CAPÍTULO 4. LA CONSOLIDACIÓN DE UN FEDERALISMO HEGEMÓNICO (1892-1897)	287
La crisis de 1892 como vehículo de transformación del liberalismo	288
La ley minera de 1892 y la recuperación de los canales institucionales en el proceso	293

legislativo	
Los límites de la vida congruesal: la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos y Tierras Nacionales	310
Por la senada extracongruesal: la Ley General de Instituciones de Crédito	323
Entre el camino extracongruesal y el parlamentario: la abolición de las alcabalas, último bastión del confederalismo	352
Conclusiones	371
 Capítulo 5. Las reformas tardías y la crisis del orden liberal (1900-1908)	382
Los límites del federalismo: propiedad y corporaciones	382
De vuelta a los caminos institucionales	382
La rectificación de la política agraria : la defensa de pequeños propietarios y poseedores	392
La crisis agrícola financiera como catalizador de una nueva política agraria	398
Las reformas al sistema financiero: de la búsqueda de la equidad al fortalecimiento del liberalismo oligárquico	410
Entre el sistema bimetálico y el patrón oro, un debate nacional	410
Las prácticas extracongruesales afirmadas	414
La Comisión de Cambios y Moneda como mecanismo de regulación	424
La crisis de 1908 y los límites de la reforma monetaria	426
Los límites del sistema financiero	432
Conclusiones	440
 A modo de conclusión: las tensiones entre los estados, el Presidente y el Congreso de la Unión	450
 Anexos	
Anexo1. Facultades del Congreso de la Unión	480
Anexo2. Facultades constitucionales del Ejecutivo	482
Anexo 3. Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión	483
Anexo 4. Frecuencia de reelección de los senadores (1875-1912)	510

Anexo 5. Concesiones bancarias (1864-1906)	530
Anexo 6. Gobernadores de los estados (1867-1885)	532
Anexo 7. Gobernadores de los estados (1885-1911)	539
Anexo 8. Producción de la plata (1871-1910)	542
Fuentes y estudios	543
Siglas y referencias	546

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de este trabajo son las transformaciones del liberalismo y del federalismo vistos a partir del Congreso de la Unión, una de las instituciones menos estudiadas en nuestro país. Este desinterés quizá obedece a una larga tradición historiográfica que en sus interpretaciones más negativas ha devaluado su importancia presentándolo como un cuerpo colegiado que reúne a prestigiosos personajes de las artes, a viejos y jóvenes exfuncionarios inactivos en espera de ser llamados por el Ejecutivo, y una gran masa amorfa de “peones” subordinados a la voluntad del Presidente. Esta imagen estereotipada y aún caricaturizada ignora la gran riqueza que brinda el estudio del poder legislativo cuya marcha está delimitada necesariamente por el marco institucional.

A lo largo de estas páginas se debate con varias líneas de interpretación que se han afirmado en la historiografía mexicanista. La primera presenta al federalismo y al liberalismo como doctrinas políticas acabadas, modelos ajenos a la realidad mexicana, el primero de origen norteamericano, el segundo de factura europea, pero ambos condenados al fracaso ante el atraso político-económico y cultural mexicano.¹ No faltó quien incluso afirmara que la ley fundamental era demasiado avanzada para el estado de desarrollo del pueblo mexicano.²

La segunda línea, vinculada a la anterior, ha afirmado que el liberalismo no pudo desarrollarse porque no existía una ciudadanía vigorosa ni un sentido de pertenencia o identidad nacional, en consecuencia el marco jurídico institucional y en particular la Constitución de 1857 fue diseñada para “ciudadanos imaginarios”³ o para un pueblo y una nación ficticios. La dura realidad habría de imponerse sobre el imaginario de las elites políticas convirtiendo la ley fundamental en “una referencia ideal” que se aplicaría cuando llegaran tiempos mejores.⁴ Si se quiere en palabras del crítico porfiriano Emilio Rabasa había una constitución “literaria” y una constitución “real” del país, la primera era “lo que los

¹ Por ejemplo, L. B. Perry inicia su libro señalando que “el grandioso plan [de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y de un pequeño grupo de liberales decididos que les rodeaban] pretendía establecer en México el liberalismo decimonónico... Sin embargo, el grandioso plan no pudo ponerse en práctica porque no coincidía con la realidad mexicana”. Perry, 1979, p. 17.

² Quizá esta sea la línea de interpretación más antigua, pues esta tesis era la que Justo Sierra insistentemente sostenía en las páginas del periódico *La Libertad* publicado entre 1874 y 1876. Dos estudios sobre las tesis de este intelectual en este periodo son: Hale, 1991 y Cortés Hernández, 2001.

³ Fernando Escalante afirma que “no había ciudadanos porque no había individuos”. La moral “no era compatible con la tradición republicana, porque era demasiado difícil concebir un interés público que estuviese más allá del juego de los intereses particulares; que no era liberal porque nadie quería el imperio intransigente de la ley que no era democrática porque la participación real no cabía en las formas institucionales”. Escalante Gonzalbo, 1992, p. 290.

⁴ Guerra, 1989, T. II, p. 335.

legisladores quisieron que fuesen las instituciones”,⁵ la segunda era el mundo de las prácticas informales, del autoritarismo, de las oligarquías, el ámbito de la permanente violación a la ley. La praxis política y en particular las prácticas informales suelen ser calificadas con juicios ético-morales como desviación de la ley fundamental, y por lo tanto su corrupción.

Una tercera línea de interpretación, quizá la más difundida, brinda una visión idealizada de la República Restaurada que en sus versiones optimistas se presenta como la edad de oro en la que México por única ocasión conoció “una verdadera división de poderes, un respeto fanático por la ley, soberanía plena de los estados”.⁶ Con un intencionalismo que peca de desmesurado se señala que la larga permanencia de Porfirio Díaz en la silla presidencial pronto aniquiló tales bondades. Esta explicación suele complementarse con un señalamiento: el gobierno porfiriano desde la primera reelección de Díaz en 1884 fue incapaz de renovarse y de incorporar nuevos actores políticos y sociales que lo imposibilitaron a atender las demandas de los sectores populares, mismos que obtuvieron como única respuesta la represión.

En este trabajo se propone una hipótesis diferente: el liberalismo y el federalismo antes que doctrinas acabadas eran un conjunto de principios que fueron definiéndose y dando forma al Estado-nación en un complejo y doloroso proceso. Los legisladores del Congreso Constituyente de 1856 antes que imitar modelos “exóticos” a la naturaleza del país buscaron crear instituciones que respondieran a una realidad profundamente fragmentada en todos los ámbitos y que permitiera lograr la gobernabilidad que no se había conseguido desde la Independencia.

Los congresistas de 1856 y en particular las comisión que elaboró el proyecto de constitución eran políticos e intelectuales que se vieron ante la difícil tarea de dar forma a un instrumento de organización política. La lectura del debate parlamentario muestra que en las propuestas de cada una de las facciones había una tensión entre la doctrina, la tradición en la que se inscribían a sí mismos y la experiencia histórica que heredaron. Para aproximarnos a este horizonte cultural el primer capítulo de este trabajo analiza desde la perspectiva de los propios legisladores los principales elementos de las constituciones que les precedieron y lo que ellos consideraban sus fallas y vacíos jurídico-institucionales que quisieron evitar. Pero, los constituyentes no sólo estaban conscientes de su tradición sino que estudiaron minuciosamente el funcionamiento de las instituciones políticas de otros países y la doctrina e historia que las sustentaban para evaluar cuáles eran las que podrían adaptarse a las

⁵ Rabasa [1912], 1989, p. 171.

⁶ Krauze, 1986, p. 47.

condiciones mexicanas y las modificaciones que debían introducirse para que sirvieran para transformar en un sentido liberal las estructuras sociales del país.

De esta manera en el primer capítulo del presente estudio se expone el marco institucional que estableció la Constitución de 1857 como un encuentro entre la tradición constitucionalista, la experiencia histórica y un proyecto programático de futuro.

Resulta necesario explicar por qué se ha elegido el Congreso de la Unión para analizar los profundos cambios operados en el liberalismo y en el federalismo de México.

En lo que se refiere al federalismo conviene tener presente desde ahora que la Constitución de 1857 al establecer una república federal reconoció la existencia de dos soberanías, dos esferas independientes, la de la federación y la de los estados, y estos eran independientes únicamente en lo relativo a su régimen interior. Pero ambas esferas estaban unidas por un pacto que garantizaba la convivencia entre cada una de las entidades y su continuidad como nación. El federalismo de la segunda mitad del siglo XIX proponía que por encima de las entidades se encontraba la federación con competencias específicas y con la misión de vigilar que se mantuviese el pacto.

En este trabajo se propone que el órgano que articulaba las entidades y la federación fue el Congreso pues tendencialmente la Cámara de Diputados representaba a los ciudadanos y el Senado a los intereses de las regiones. Desde los primeros momentos comprendí que esta doble representación se manifestó en una compleja práctica política de grupos, alianzas y coaliciones parlamentarias que obedecían a una doble lógica, una regional y en ocasiones interregional, y una "partidista nacional", aunque no había partidos políticos en un sentido moderno --permanentes, cohesionados por estatutos y una formulación programática--, lo que había eran grandes coincidencias en principios básicos doctrinarios y proyectos políticos comunes que aglutinaban a los actores políticos entorno a caudillos con presencia nacional. Los legisladores del Congreso de la Unión eran electos en las regiones y eran ellos los que llevaban a los poderes federales las demandas políticas y sociales de sus localidades. Posiblemente los procesos electorales y, sin duda, las prácticas parlamentarias permitieron a los congresistas superar los localismos y articular demandas nacionales.

Al revisar los debates parlamentarios pronto se descubre que la inmensa mayoría de las iniciativas provenían del Ejecutivo, lo que obligaba al Congreso a confrontarse o cooperar con éste. Así era necesario integrar en mi investigación el estudio de la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Pero esta no fue la única razón. El Constituyente de 1856 al definir las funciones del Congreso estableció que el poder legislativo debía controlar y moderar la acción del Presidente por medio de la actividad legislativa. Asimismo instituyó que ambos poderes debían compartir facultades con el objeto de hacerlos corresponsales de la dirección política, tanto interna como externa del país. De manera que espero que mi estudio sirva de

aproximación para comprender el papel que el Congreso en su interacción con la Presidencia jugó en la construcción y en la consolidación de un orden liberal mexicano.

El liberalismo y el federalismo se expresa no solamente en los proyectos de ley, sino que la intervención en la asamblea de cada uno de los congresistas está enmarcada por el horizonte cultural y doctrinario de la época, por la tradición jurídica mexicana (y en ella su experiencia histórica), por la cultura política y por el marco institucional que acota sus acciones. Es decir, para evitar caer en anacronismos o en juicios de valor y, antes que juzgar, comprender la complejidad del debate parlamentario en las propuestas y contrapropuestas que hicieron los legisladores creo que es indispensable conocer los aspectos que regían el pensamiento decimonónico, para explicarlo en los términos que aquella sociedad creía realizable, más aún para el mundo que para ellos era imaginable, pensable.

Los criterios que debían guiar el estudio del Congreso se construyeron paulatinamente a medida que avanzaba en la investigación, para finalmente proponer que esta institución habría de analizarse como expresión de múltiples ámbitos todos ellos estrechamente imbricados. Es la institución en la que se concretan y enfrentan distintas formas de las doctrinas liberal y federal. Los legisladores como representantes de la nación llevaron al poder público las demandas sociales y políticas, sino de toda la ciudadanía, por lo menos las que se presentan organizadas formal e informalmente por los grupos e intereses regionales y sectoriales. En la práctica política de los congresistas se manifiesta la articulación del legislativo federal con las instituciones estatales --legislaturas, gobernadores y fuerzas militares regionales-- y con los poderes ejecutivo y judicial de la federación.

Los capítulos 2 a 5 analizan a partir del debate parlamentario de los años 1867 a 1910 la dinámica interrelación entre la doctrina liberal, el marco jurídico institucional en el que se plasman los principios doctrinarios y las prácticas de los actores políticos, las que a su vez son encausadas por la doctrina y las instituciones. La estrecha relación en el quehacer político entre doctrina y *praxis* resultaba evidente para los legisladores de aquella época. Por ejemplo, el diputado Juan José Baz en su intervención en tribuna al discutirse la reelección consecutiva por un periodo afirmó

En teoría parece fácil consignar en una constitución a priori principios absolutos y corolarios de la ciencia sociológica, pero es muy difícil aplicarlos. No, señores, los principios absolutos no son la regla fija e invariable por la que debemos guiarnos en las aplicaciones de la política. La política es experimental, la política es como la resultante de las fuerzas y de los intereses contrarios que agitan una sociedad; a no ser así, estableceríamos la tiranía más absoluta. La negación de la libertad individual y la muerte de la opinión.⁷

⁷ 13o. Congreso. Intervención de Juan José Baz. Sesión del 17 de abril de 1887 en Diario de los debates de la Cámara de Diputados (en adelante se citará como Diputados), 1887, T. II, p. 579.

Debo insistir en que en este trabajo propongo que los actores políticos se apropiaron de las doctrinas federalista y liberal y que la doctrina y ley acotaron la acción y el comportamiento de la elite política. Al tiempo que fueron los actores políticos los que dieron concreción histórica al horizonte doctrinario transformándolo y dotándolo de su propia singularidad. Así, hubo una permanente retroalimentación entre doctrina, ley y práctica que se expresa con gran claridad en el debate parlamentario.

La cita anterior ilustra otro aspecto de la riqueza del debate. En el Congreso se expresaban grupos políticos e intereses divergentes. La mayor parte de las leyes que aprobaron las cámaras fueron fruto de los acuerdos y compromisos a los que llegaban los legisladores tras prolongados debates y negociaciones entre sí y con el ejecutivo federal. La ley no sólo era la expresión de los intereses representados, sino que eran soluciones a la problemática existente sustentados en la doctrina, como dijera el mismo diputado Baz “El ideal lo aceptamos, pero como una esperanza, como una especie de estrella luminosa que guía nuestros pasos en el revuelto mar de la política militante”.⁸

Precisamente porque la interacción entre instituciones y doctrina transformaron al mismo Congreso en el segundo capítulo analizo el largo proceso legislativo que condujo a que se reformara la ley suprema para restablecer el Senado y fortalecer el poder presidencial (1867-1874). Se estudian así las profundas transformaciones ocurridas en el Congreso que permitieron que el Senado que abrió sus puertas en 1875 fuera de una naturaleza distinta a la que tenían los otros senados que habían existido en México, no se trataba ya de una cámara alta ni de un órgano conservador, sino de una cámara colegisladora, y como representante de los intereses de los estados podía dar solución a los conflictos políticos que se suscitaban en estos. De hecho, se quiere mostrar que la reintroducción de una segunda cámara permitió encontrar un nuevo punto de equilibrio cimentando la redefinición del federalismo instituido en la Constitución.

En los capítulos 3 a 5 se analiza el desarrollo del federalismo mexicano, a partir de su tensión constitutiva entre la federación y los estados, que se expresa en los conflictos al interior de las entidades y entre éstas y el gobierno federal, en la representación y en el diseño de una nueva política económica que tenía como meta formar un mercado unificado.

Propongo como hipótesis que las reformas a las normas institucionales fueron a la vez expresión de la expansión del horizonte federal entre los congresistas y el Ejecutivo y un nuevo proyecto programático a futuro que permitió sentar las bases con las que se fortalecería la federación. En el mismo capítulo se analiza la manera que paulatinamente el Ejecutivo fue

⁸ 13o. Congreso. Intervención de Juan José Baz. Sesión del 17 de abril de 1887, Diputados, 1887, T. II, p. 579.

convirtiéndose en árbitro de las tensiones entre los estados y la federación y de las tensiones entre los diferentes intereses sociales, hasta que su preeminencia en la sociedad fue concretada en la reforma constitucional de 1890 que permitió la instauración de una primera magistratura vitalicia.

El análisis de la formulación de una nueva política económica y de la concentración de facultad informales en el Presidente permiten plantear que en la década de 1880 se creó una nueva gobernabilidad con la expansión de las facultades de la federación y con la formación de una figura presidencial hipertrofiada en un sistema presidencialista disminuido.

En el capítulo cuarto se estudia la década de 1890 cuando se consolidaron las tendencias que se observaban en la década anterior por lo que se analizan los procesos legislativos de la ley minera, de tierras nacionales y baldíos, la formación de la ley bancaria y la supresión de las alcabalas. Se propone que en este periodo se consolidó un federalismo hegemónico y un liberalismo oligárquico.

En el capítulo quinto, que se ocupa de la primera década del siglo XX, se revisan los procesos legislativos que muestran la capacidad de reforma interna aunque tardía del sistema porfiriano: una nueva legislación sobre tierras, la reforma monetaria y la reforma a la ley bancaria.

Cabe subrayar que nuestro interés se centró en el análisis de las transformaciones del federalismo y liberalismo a través de su concreción histórica, por ello se estudia fundamentalmente la acción legislativa del Congreso, en consecuencia el método de análisis que se eligió consiste en seguir paso a paso el proceso legislativo, mismo que estaba regulado por el *Reglamento Interno del Congreso*, el que con ligeras variantes se mantuvo vigente a lo largo del periodo aquí estudiado. En cuanto el presente trabajo se apega a la dinámica parlamentaria resulta indispensable prevenir al lector de su funcionamiento con cierto detalle.

Cada legislatura iniciaba su primer periodo de sesiones con juntas preparatorias en las que se calificaban las credenciales de diputados y senadores y estos presentaban juramento (arts. 1-16). La Cámara elegía un presidente por un mes. En este breve periodo ejercía un importante control sobre el debate puesto que él determinaba los asuntos que debían ponerse a discusión, y era el encargado de cuidar la observancia del *Reglamento* (arts. 17 y 25).

La cámara nombraba secretarios cuya obligación era elaborar el acta de la sesión anterior y dar cuenta al pleno de los asuntos que se presentaban a la Secretaría (art. 35).⁹

⁹ Los asuntos que presentaban a la Secretaría eran las comunicaciones oficiales del gobierno general, y las legislaturas de los estados, las propuestas de los congresistas, los dictámenes señalados para su discusión y los dictámenes de primera lectura. Después de 1875 también se presentaban las comunicaciones oficiales de la otra cámara. Reglamento, 1876, p. 751.

Las sesiones eran públicas o secretas. Para éstas últimas se reservaban las acusaciones que se hicieran en contra de los altos funcionarios de la federación o cuando así lo solicitara el Presidente (art. 36). Las propuestas de iniciativa de ley y decretos se leían en dos sesiones distintas (art. 48). En caso de urgencia notoria u obvia resolución podía suprimirse la segunda lectura (art. 51).

El Congreso en sus periodos de receso nombraba una Diputación Permanente cuya principal función era convocar a sesiones extraordinarias cuando lo requerían las circunstancias. Había también una Gran Comisión formada por un senador y un diputado de cada estado.

El Congreso nombraba comisiones para el estudio, evaluación e incluso modificación de los proyectos de ley, y estaban obligadas a fundamentar su dictamen (art. 65).¹⁰ La más importante era la de Puntos Constitucionales puesto que era la encargada de dictaminar las reformas a la ley fundamental así como de vigilar que los proyectos no contradijeran los principios contenidos en la Constitución.

Los dictámenes debían de aprobarse por la mayoría de los miembros, y los que disintieran fundamentaban por escrito su *voto particular* (art. 66). El *Reglamento* dictó que las comisiones no podían suspender ni demorar ningún asunto que se les presentara (arts. 69 y 70).

Los dictámenes con su respectivo proyecto de ley primero se discutía en conjunto (discusión en lo general) y después se discutía cada uno los artículos (discusión en lo particular). Los congresistas hablaban de manera alternada en contra y a favor (arts. 80 y 81).¹¹ Una vez que habían hecho uso de la tribuna los legisladores que habían pedido la palabra, el Presidente preguntaba si el punto estaba suficientemente discutido y se votaba (art. 95). Si el dictamen había sido admitido se iniciaba la discusión de los artículos en lo particular. Los artículos podían ser desechados o podían regresarse a la comisión para que los modificara y nuevamente los presentara a discusión (art. 98).

Los legisladores podían presentar adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, que eran leídos y votados por el pleno. Si eran admitidos pasaban a la comisión que los sometía a una nueva discusión (arts. 106 y 107). Una vez aprobado el proyecto de ley pasaba al Ejecutivo para su promulgación.

¹⁰ Las principales comisiones permanentes eran de Puntos Constitucionales, Gobernación, Hacienda, Justicia y Fomento. Cada una de ellas debía integrarse con por lo menos tres diputados. (art. 54). *Reglamento*, 1876, p. 753.

¹¹ No podía cerrarse la discusión de los proyectos de ley o decretos hasta que hubieran hablado por lo menos seis legisladores a favor, y otros tantos en contra (art. 95). Cuando sólo se pidiera la palabra en favor, podían hablar hasta dos miembros de la cámara (art. 104). *Reglamento*, 1876, p. 755.

Una vez reinstalado el Senado en 1875, los decretos y proyectos eran primero discutidos en la cámara de origen y después en la cámara revisora, ambas sujetas a este mismo *Reglamento*.

El proceso legislativo al que se sujetó el congreso constituyente de 1856 era muy parecido, sin embargo por razones obvias no había Gran Comisión, Diputación Permanente ni cámara revisora.

Como puede observarse el propio *Reglamento* estaba diseñado para que los diversos grupos políticos no sólo hicieran escuchar sus posiciones sino que además la discusión en lo particular favorecía la activa participación de las facciones parlamentarias para contribuir a la construcción del marco institucional, ello se ilustra en el capítulo 2.

La importancia de la comisión de dictamen radicaba en que era la instancia que se encargaba no sólo de evaluar el proyecto de ley sino que además desempeñaba una función delicada: conciliar los intereses divergentes de los diversos grupos parlamentarios y contraer los compromisos entre la institución que hubiese dado origen a la iniciativa (el Ejecutivo, los legisladores o las legislaturas de los estados) y los distintos grupos políticos. Sus miembros para desempeñar estas labores requerían de una gran capacidad de negociación formal e informal y de grandes conocimientos técnico jurídicos. Precisamente estas características aunado a que el *Reglamento* exigió que los miembros de las comisiones una vez electos no podrían renovarse en la legislatura (arts. 58-60) propiciaron que a partir de la década de 1880 la discusión se trasladara del pleno a las dictaminadoras, como podrá verse en el capítulo 3. De hecho, se consolidó un grupo de legisladores profesionalizados que eran reelectos congreso tras congreso y siempre eran nombrados para desempeñarse en las comisiones, ellos terminaron por absorber la mayor parte de las tareas legislativas.

Es así como el estudio del proceso legislativo permite conocer las posiciones que asumió el gobierno, los grupos políticos representados en el Congreso y las fracciones parlamentarias en el seno de las comisiones y en el debate en el pleno del Congreso.

El método elegido obligó a que las fuentes documentales privilegiadas fueran el debate del Congreso Constituyente y los diarios de los debates de ambas cámaras, así como compilaciones de leyes, cabe destacar el clásico Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México 1808-1987* y la selección que brinda la *Enciclopedia Parlamentaria*.

Los debates elegidos fueron los más significativos con base en los siguientes criterios:

En primer lugar, era necesario conocer el marco institucional que estableció la Constitución de 1857 y la tradición jurídica inmediata en la que se inscribían los legisladores. Para elaborar el capítulo 1 fue de gran ayuda el trabajo pionero de Cecilia Noriega Elío: *El Constituyente de 1842* y la exhaustiva investigación de Jacqueline Covo: *Las ideas de la Reforma en México, 1855-1861*. El primero me permitió navegar en la problemática de la

década de 1840, el segundo en la complejidad de los debates del Congreso Constituyente de 1856. Dos fueron los intelectuales que con mayor agudeza plantearon los problemas constitucionales de su época: Mariano Otero y Ponciano Arriaga, a ellos recurri.

En segundo lugar, era necesario estudiar las reformas constitucionales que transformaron las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, por ello se analiza en el capítulo 2 la reintroducción del Senado que modificó profundamente la naturaleza del Congreso. Para este capítulo fue de especial utilidad la compilación que realizó Roberto Casillas que lleva por título *La restauración del Senado*, así como la colección documental *Benito Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, preparada por Jorge L. Tamayo.

En tercer lugar, era necesario ocuparse de las reformas constitucionales que modificaron las facultades del poder legislativo. En el capítulo 3 se analiza la reforma a la fracción X del artículo 72 constitucional que otorgó al Congreso la facultad de legislar en materia minera y comercial (incluyendo en ésta la legislación bancaria). Esta reforma permitió que se reorganizaran los principales sectores productivos del país.

En cuarto lugar, había que estudiar los códigos y las leyes reglamentarias que dieron un nuevo marco a los grupos económicos, así como las reformas a dichas leyes reglamentarias, éstas se revisan en los capítulos 4 y 5. Para comprender la complejidad de la legislación bancaria fueron una buena guía las monografías de Pablo Macedo, *La evolución mercantil: Comunicaciones y obras públicas: la Hacienda Pública*. A medida que el debate público tendió a desaparecer del Congreso en los años de 1890 y la legislación fue fundamentalmente formulada por el Ejecutivo fue necesario consultar las *Memoria* de las secretarías de Fomento y de Hacienda.

Para conocer el contexto general de los conflictos que se desarrollaron en las entidades federativas fueron imprescindibles dos colecciones de historia de los estados. Una publicada por el Instituto Mora: *Una historia compartida*. La otra auspiciada por el Fideicomiso de Historia de las Américas de El Colegio de México: *Breves historias de los estados*.

Una mención especial merecen las sugerentes investigaciones de Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, pues fueron el punto de partida para ensayar una interpretación distinta a las que ha brindado la historiografía tradicional.

Son muchas, muchísimas las personas con las que estoy en deuda y que han contribuido de manera decisiva a mi formación profesional. Mis queridos maestros de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM: Eduardo Blanquel, Gloria Villegas, Alfredo López Austin, Durdica Segota, Eugenia Meyer y María Alba Pastor.

A El Colegio de México debo valiosas enseñanzas, una planta docente de altísima calidad, el estimulante programa de doctorado (1991-1994), que nos abrió los ojos a la necesidad de trascender la historia localista, a conocer otras experiencias históricas y también

me permitió compartir otras experiencias vitales con mis compañeros, algunos europeos y muchos de ellos del hemisferio sur.

En especial agradezco a Alicia Hernández Chávez quien en más de una ocasión confió en mí, y a lo largo de los años ha sido un ejemplo a seguir.

Marcello Carmagnani, profesor cabal, un muy paciente guía, espléndido director de tesis, siempre respetuoso y a la vez exigente y riguroso. En alguna ocasión me prometió que me enseñaría a desarrollar mi pensamiento sintético conjugándolo con el analítico, y esa fue una de las lecciones más difíciles de aprender y aprehender. Pero también me enseñó a arriesgar y creer en mis propias explicaciones, a abandonar la tradición historiográfica en la que estaba formada para intentar trascender una historia descriptiva de eventos y explicar los procesos a partir de grandes líneas sin perder la especificidad y dinamismo históricos. Naturalmente la responsabilidad de lo que en esta investigación se afirma es solamente mía, pero espero que sirva de tributo a mi director de tesis.

En los sucesivos directores del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México --doctores Alicia Hernández Chávez, Andrés Lira y Javier Garcíadiego-- he encontrado siempre una abierta disposición, primero como becaria y después como alumna y exalumna. La doctora Pilar Gonzalbo siempre una diligente ayuda.

Mi reconocimiento a los lectores que me brindaron su tiempo, interés y valiosas sugerencias: Alicia Hernández Chávez, Matilde Luna Ledesma, Cecilia Noriega, Andrés Lira y Leticia Mayer.

No puedo menos que agradecer el apoyo que me ha brindado la Universidad Autónoma Metropolitana. El sentido del humor, el continuo aliento y la lealtad de los integrantes del Grupo de Investigación de Historia e Historiografía (Lulú Melgarejo, Martha Ortega, José Ronzón, Álvaro Vázquez Mantecón, Carmen Valdés, Cristina Vargas, Silvia Pappe y Saúl Jerónimo) han sido fundamentales para escribir y reescribir varias veces mi tesis. En Silvia y Saúl conocí una generosidad que me permite creer nuevamente en la palabra solidaridad.

Federico Navarrete, un socio por la vida, un cariñoso e inteligente escucha para ensayar mis primeras interpretaciones, siempre un colaborador, ha sido un importante auxilio.

A Guadalupe Sánchez Piña, más que un afectuoso apoyo, debo una larga y estrecha amistad. Familiares y amigos a quienes no sólo torturé por años con un mismo tema, a ellos debo una disculpa por el descuido en los que los tuve y el tiempo que robé a nuestra amistad.

A Alejandro Luna y a Yolanda Argudín les debo tanto, tanto, que sólo tengo espacio para agradecer que sean mis padres. A Camila Alejandra Navarrete Luna agradezco su sonrisa de cada mañana.

Estoy especialmente en deuda con los tres grandes viejos, Leonila Vázquez, Matilde Ledesma y Dionisio Luna, les debo una infancia de anécdotas familiares pobladas con mineros

y hacendados, utópicos ingenieros, masones, espiritistas y libres pensadores, juaristas y porfiristas que regresan a estas páginas.

María Luna Argudín

CAPÍTULO 1

LA CONSTITUCIÓN Y LA GOBERNABILIDAD

En la Constitución de 1857 es posible descubrir un doble sentido. Por una parte, era un instrumento de organización política y social que tenía por objeto superar el orden precedente, que a juicio de los propios constituyentes había dado por resultado una historia del México independiente caracterizada por un movimiento pendular que oscilaba de la anarquía al despotismo.¹ Por otra parte, era también un programa a futuro que buscaba instituir un nuevo orden liberal. Esta dupla programática y proyectual estaba profundamente enraizada en la experiencia histórica, por ello, el exconstituyente José María Castillo Velasco proponía que en la Constitución se leyera la historia de la tiranía en el territorio mexicano, la “historia del abuso del poder y del ejercicio de la dictadura”.²

En este capítulo se revisa el marco institucional liberal que se estableció en el país como respuesta a la experiencia histórica y como un nuevo proyecto de nación, mostrando que la peculiaridad del caso mexicano radicó en que la Constitución de 1857 hizo del federalismo un importante freno al despotismo con la fusión de tres variables independientes: las demandas por los derechos territoriales, la defensa de los derechos del hombre y la exigencia por la ampliación de la representación política.

Es de sobra conocido que el *Plan de Ayutla* (1854) fue el sustento de la rebelión en contra del gobierno centralista de Antonio López de Santa Anna. El Plan prometía que al triunfo de la revolución se convocaría a un congreso constituyente. Los diputados que conformaron el Congreso en su gran mayoría formaban parte de la facción victoriosa, y casi todos ellos se reconocían como miembros del “partido liberal”. Conviene explicar en qué sentido lo eran.

En el siglo XIX no había partidos políticos en un sentido moderno, se trataba de heterogéneos grupos de opinión, grupos políticos, facciones e individuos aislados que sostenían el liberalismo como un credo común básico. El liberalismo en este trabajo se entenderá como una doctrina política difusa, que en cada país asumió rasgos distintos pero que al extraer sus peculiaridades, se define en lo general como un conjunto de creencias que tendieron a la ampliación de la esfera de la libertad del individuo frente al Estado. Tomaba como fundamento el *jusnaturalismo* para demandar que los derechos naturales del hombre fuesen convertidos en derechos positivos y en la base de las instituciones. Buscó el

¹ Castillo Velasco [1870], 1976, pp. 28.

² Castillo Velasco [1870], 1976, pp. 28.

establecimiento de un estado de derecho por medio de leyes generales (o constituciones) que garantizaran la igualdad del ciudadano ante la ley y que impusieran obstáculos al despotismo a través de la clásica división de poderes o del parlamentarismo.³

De hecho, el liberalismo puede también entenderse como una era o un horizonte cultural porque sus valores tanto en América como en Europa permearon el siglo XIX.⁴ Así es como en cada una de las constituciones mexicanas, incluso su antecedente gaditano, compartieron en menor o mayor medida los principios generales que se han señalado como fundamentales de la doctrina liberal. Ello, se debe a que fue el liberalismo el que estableció una serie de mecanismos constitucionales con el propósito de defender a los individuos de los abusos de poder. Estos eran: a) el control del poder ejecutivo por parte del legislativo, b) el control del legislativo por una corte jurisdiccional encargada del control de la constitucionalidad, c) una relativa autonomía del gobierno local frente al gobierno central, d) un poder judicial independiente del poder político.⁵

El estudio del marco jurídico institucional establecido por el Constituyente de 1856 nos conducirá a conocer el peso específico y la organicidad con la que se dotaron estos mecanismos constitucionales para instituir el Estado, defender la esfera de libertad del individuo y evitar el abuso de poder. Conforme a los conceptos utilizados en la época, la constitución se definía como el más firme obstáculo al despotismo, entendido éste como un poder casi omnipotente que se caracterizaba por la concentración de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales en su sólo hombre o corporación frente al cual el pueblo en lo general, y los individuos en lo particular, quedaban inermes. La instauración del despotismo en la sociedad implicaba también que la nación perdía su soberanía.⁶

La expansión de los derechos del hombre y el ciudadano como freno al despotismo

Bajo el vocablo "Constitución" se revela una acepción distinta a la de un instrumento jurídico que organiza política y económicamente la sociedad, para lo cual crea las instituciones y norma las relaciones entre los individuos y entre estos y el Estado. La constitución es también la ley fundamental que permite a una nación constituirse.

³ Bobbio, 1989, pp. 7-31. Puede consultarse también el capítulo IV. "La era liberal" en Gray, 1992, pp. 53-68.

⁴ Por ello, algunos autores afirman que "el siglo XIX es la época del triunfo liberal: ninguna doctrina habló con la misma autoridad o ejerció influencia tan general desde Waterloo hasta la iniciación de la Gran Guerra." Laski, 1979, p. 202.

⁵ Bobbio, 1989, pp. 19-20.

⁶ Castillo Velasco [1870], 1976, pp. 41 y 55.

Este fue el primer problema que se planteó a los diputados al Constituyente de 1856. La comisión de dictamen de constitución⁷ se preguntaba ¿la sociedad volvía a ese punto en que recobraba su libertad e independencia primitivas, lo que le permitiría refundar la nación sobre bases completamente nuevas? “¿Debía la comisión proponer un código fundamental enteramente nuevo, condenando al olvido todas las tradiciones de nuestro derecho constitucional, ensayando teorías y formas absolutamente desconocidas y aplicando principios que no estuviesen perfectamente relacionados con nuestras necesidades y costumbres?”⁸

Los miembros de la comisión encontraron la respuesta en dos ámbitos. Por un lado, afirmaron que la sociedad contaba con derechos anteriores, mismos que creían que eran “derechos de la misma naturaleza imprescriptibles, que no acaban, que no pueden caducar”,⁹ refiriéndose de esta manera a los derechos del hombre.

Por otro lado, reconocieron la amplia tradición constitucional con la que contaba el país. En particular, retomaron la Constitución de 1824 como el momento en el que el pueblo mexicano, libre de servidumbre, y teniendo conciencia de su autoridad, sancionó por medio de sus representantes los preceptos de su derecho social.¹⁰ Reconocieron el pacto federal de 1824 por otra razón más: las naciones sólo pueden constituirse una vez, la mexicana ya se había constituido. Asimismo debieron de haber tenido en cuenta la legitimidad y valor simbólico que gozaba aquel ordenamiento jurídico.¹¹

Al iniciarse las sesiones en el Constituyente se plantearon dos grandes tendencias, un grupo de diputados se pronunció a favor de que se adoptara dicha carta magna con el *Acta de Reformas* de 1847. En la exposición de motivos que presentó este grupo afirmó que se proponía no destruir los elementos de oposición ni aniquilar una parte de la sociedad para levantar sobre sus ruinas un edificio nuevo, sino combinar esos mismos elementos, conciliar intereses.¹² Otro grupo de diputados prefirió que se restableciera la Constitución de 1824 pero introduciéndole importantes reformas.

⁷ La perspectiva del análisis que se ha adoptado en este capítulo es el iter legis constitucional. El proceso para la elaboración de una Constitución comienza con la convocatoria al Congreso constituyente, después los diputados que resultan electos eligen una comisión que es la que elabora un proyecto de Constitución. El proyecto se discute ante el pleno, mismo que le introduce modificaciones, y por último, el Congreso promulga la carta magna.

⁸ Arriaga [1856], 1988, p. 526.

⁹ Arriaga, [1856], 1988, p. 528.

¹⁰ Arriaga [1856], 1988, p. 528.

¹¹ Mariano Otero en 1847 ya había advertido el valor simbólico y la legitimidad de las que gozaba el ordenamiento jurídico de 1824. Afirmó que era una Constitución sobre cuya legitimidad jamás se ha cuestionado, y añadió que un legislador inteligente preferiría “siempre una Constitución en que el pueblo vea simbolizada su gloria, su nacionalidad y sus libertades aunque no sea perfecta, a otra que lo sea, pero sin recuerdo y sin prestigio”. Otero [1847], 1987.

¹² Citado por Tena Ramírez, 1988, p. 597.

Las divergencias se mostraron en el seno de la comisión de dictamen para la cual fueron nombrados como propietarios Ponciano Arriaga, quien además fue electo como su presidente, Mariano Yañez, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Echánove; y como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza. El 22 de febrero Arriaga obtuvo la aprobación del pleno para que se integraran otros dos diputados a la comisión: Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

Al poco tiempo, Arriaga informó al Congreso que en el seno de la comisión se habían presentado grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a la iglesia católica y a la religión, a la organización política del Distrito Federal, y al deslinde de la facultad legislativa.¹³ El proyecto de constitución ni la exposición de motivos que lo acompañaba fueron firmados por Ocampo¹⁴ ni por Romero Díaz y Cardoso. Echánove los suscribió a reserva de votar en contra de varios puntos fundamentales.

Por una muy escasa mayoría de 40 votos frente a 39 se aprobó la introducción de reformas a la Constitución de 1824. De hecho, la comisión de proyecto de constitución elaboró una nueva ley fundamental, por eso explicó que su labor consistió en admitir los principios del pacto federal de 1824, pero modificando el texto para que “se adoptara a nuestro estado presente, para llenar los huecos que en ella quedaron, y aprovechar los adelantos y progresos que hemos obtenido en la vida política”.¹⁵ Que se partiera de la Ley de 1824 implicó que se adoptaba la forma republicana con todos sus elementos y atributos, y se instituía el sistema federal.¹⁶ Entendiéndose éste último como la forma de gobierno que permitía la coexistencia de un gobierno general que representaba los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos con amplias facultades en su régimen interior.¹⁷

Posiblemente la principal reforma que propuso la comisión fue la expansión a nivel constitucional de los derechos del hombre y el ciudadano, su importancia radica en que fue en este ámbito en el que se expresó nítidamente el doble sentido del pacto federal: uno que buscó

¹³ Citado por Tena Ramírez, 1988, p. 596.

¹⁴ En los primeros días de marzo de 1856 Ocampo obtuvo permiso del Congreso para ausentarse por tres meses, licencia que renovó después por otros tres meses. De modo que su participación en el Constituyente se limitó a los meses de noviembre y diciembre de aquel año.

¹⁵ Arriaga [1856], 1988, p. 531.

¹⁶ La comisión de Constitución en su dictamen señala que el sistema federal era reclamado por la voz uniforme de los pueblos al secundar el *Plan de Ayutla*. Arriaga [1856] en Tena Ramírez, 1988, p. 531. Sin embargo, este plan nada señala al respecto. En cambio el *Plan de Ayutla* reformado en Acapulco, el 11 de marzo de 1854 explícitamente asienta que al triunfo de la rebelión se establecería un congreso constituyente y por sugerencia de Ignacio Comonfort se explicaba que los que suscribían el plan reformado no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal. “Plan de Ayutla reformado en Acapulco [1854]”, 1987, p. 230.

¹⁷ Arriaga [1856], 1988, p. 531.

evitar los problemas políticos-institucionales que se habían manifestado en la historia reciente del país, y el otro proyectual-programático.

Ponciano Arriaga, en calidad de presidente de la comisión de dictamen, indicó que la Constitución de 1824 tomó en cuenta algunos principios que conocían la libertad y los derechos del hombre, pero eran principios incompletos porque no limitaban de un modo preciso la esfera de todas las autoridades del país.¹⁸ Es así como el grupo político encabezado por este legislador buscaba defender al individuo de los abusos del poder a través del derecho positivo.

Conviene detenerse para explicar la importancia de los derechos del hombre como postulado filosófico básico del liberalismo.¹⁹ El primer límite que el liberalismo impuso al Estado y al poder absoluto fue la doctrina de los derechos del hombre de corte *jusnaturalista*.²⁰ El *jusnaturalismo* suponía que todo ser humano, por el sólo hecho de serlo, contaban con derechos naturales imprescindibles, inalienables, inviolables y eternos, anteriores y superiores a cualquier ordenamiento jurídico, esos aseguraban la vida, la libertad y la propiedad del hombre, condiciones que los liberales mexicanos juzgaban necesarias para el desarrollo físico, intelectual, y moral del individuo.²¹

Desde esta perspectiva se comprende cabalmente que Ponciano Arriaga afirmará que, sin importar los excesos a los que había llegado la dictadura de Antonio López de Santa Anna, el pueblo mexicano no había perdido sus derechos sociales, porque estos siendo parte de la misma naturaleza humana simplemente no podían caducar.

Para los liberales federalistas de 1856 los derechos del hombre eran el sustento de tres ámbitos: garantizaban el libre desarrollo de los ciudadanos, eran el principal límite a la acción de los poderes públicos y la justificación y sustento del Estado.

La Constitución estableció en su artículo primero que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones, por si fuese poco en su artículo 39 indicaba que el Estado únicamente se justificaba por el desempeño de sus dos misiones fundamentales: beneficiar al pueblo y garantizar los derechos del hombre. Por ello, León Guzmán, miembro de la comisión, declaró que la importancia de fijar estos derechos a nivel constitucional residía en cualquier ley que el Estado pudiera dictar tenía por objeto garantizar los derechos del hombre.²²

¹⁸ Arriaga [1856], 1988, p. 533.

¹⁹ Para Norberto Bobbio se trata de un presupuesto filosófico porque sirvió para establecer los límites del poder con base en una concepción general e hipotética de la naturaleza del hombre, que prescinde de toda verificación empírica y de toda prueba histórica. Bobbio, 1989, p. 12.

²⁰ Bobbio, 1989, p. 11.

²¹ Castillo Velasco [1870], 1976, p.13.

²² Intervención de León Guzmán en Zarco, 1988, p. 21.

El fundamento del Estado era de corte *contractualista*,²³ teoría con la que no todos estaban de acuerdo, pero que estaba ampliamente difundida entre las elites políticas al mediar el siglo XIX y que prevaleció en el Constituyente.²⁴ José María Lafragua, por ejemplo, en el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* defendió la idea de que al conformarse una nación el pueblo delega parte de su libertad natural en el poder público y a cambio el Estado debe de garantizar la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de manera que los “ciudadanos puedan vivir bajo la égida de la ley, que imponiendo reglas al Poder Supremo asegura a la sociedad contra los avances del despotismo y pone freno a las pasiones”.²⁵

Las palabras de Lafragua ilustran que el contractualismo sirvió a la doctrina jusnaturalista para consolidar la idea de que los derechos individuales existían por naturaleza y de los cuales los individuos podían desprenderse sólo voluntariamente dentro de los límites bajo los que esta renuncia acordada con la renuncia de todos los demás permitía una convivencia libre y ordenada.²⁶

Pocas divergencias se aprecian en el debate constituyente acerca del papel que debían desempeñar los derechos del hombre en la carta magna.²⁷ Pese a ello, 23 diputados votaron en contra del artículo 1o. que hizo de los derechos del hombre el sustento del Estado, aunque fue aprobado por 70 diputados.

²³ El contractualismo fue una idea importante para el desarrollo de la “doctrina liberal”, puesto que compartía con la doctrina de los derechos del hombre la concepción individualista de la sociedad, según la cual primero está el individuo con sus intereses y necesidades y después la sociedad. Se partía de la idea de que el ejercicio del poder era legítimo si se basaba en el consenso de los ciudadanos sobre el que se ejerce, y por tanto en un acuerdo entre quienes deciden someterse a un poder superior y con las personas a que este poder superior es confiado. Bobbio, 1989, pp. 15-16.

²⁴ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 102. José María del Castillo Velasco quien también fue miembro de la comisión, sostuvo que el contractualismo era ¡Absurdo, absurdo increíble! Proponía que los derechos naturales son otorgados por Dios a los hombres, pero éstos sólo pueden ejercer su libertad en plenitud cuando se reúnen en sociedad. El fin de las leyes, entonces era hacer efectiva la libertad, que es la condición de la humanidad. De manera que afirmaba que el hombre en potencia es libre, pero esta cualidad sólo puede actualizarla por medio del Estado. Castillo Velasco [1870], 1976, p. 8.

²⁵ Estatuto orgánico [1856], 1988, p. 520. En el transcurso de la discusión del título primero del proyecto de constitución León Guzmán vertió las mismas ideas.

²⁶ Bobbio, 1989, p. 16. Debe destacarse que las ideas contractualistas y jusnaturalistas tuvieron un desarrollo histórico independiente. La primera, tuvo como mejor representante a J. J. Rousseau. En cambio la segunda encuentra sus orígenes en Aristóteles y un primer desarrollo en la escolástica, en el periodo moderno el jusnaturalismo racionalista tuvo como representantes a Puffendorf en el siglo XVII y a principio del XVIII a Thomasius. Un ejemplo del jusnaturalismo no liberal es la obra de Clemente de Jesús Murguía *Del derecho natural en sus principios comunes y en sus diversa ramificaciones*, publicado en 1849. Un estudio sobre esta autor es el de Adame Godard, 1998.

²⁷ Los estudios en torno al debate constitucional han destacado la intervención de Ignacio Ramírez quien negó la idea de que el derecho natural fuese anterior a la ley. Con cierta ironía propuso que si se establecían en la Constitución los derechos del hombre, se estableciera también una legislación para cada uno de los sectores sociales débiles: las mujeres, los niños, los ancianos, los menesterosos. No obstante, se trató de una voz aislada en el Constituyente, por tanto no fue una posición representativa. Zarco, 1988, p. 21.

Los derechos políticos de los ciudadanos, el *habeas corpus* y el derecho de petición fueron aceptados sin grandes dificultades. Así, la Constitución de 1857 estableció que los mexicanos nacían libres y los esclavos recobraban su libertad al penetrar en el territorio nacional (art. 2), gozaban de absoluta libertad de transmitir sus ideas verbalmente o a través de impresos siempre y cuando no atacaran la moral, los derechos de terceros o perturbasen el orden público. Contaban con libertad de enseñanza (art. 3 y 31), de tránsito (art. 11), y de portar armas para su legítima defensa (art. 10). Podían asociarse libremente y los ciudadanos tenían la posibilidad de hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país (art. 9). La pena de muerte por delitos políticos (art. 23), la prisión por deudas (art. 17), los castigos corporales, la tortura y la confiscación de bienes (art. 22), quedaron abolidos. La justicia, medio para avalar estos derechos, estaba rodeada de amplias garantías para el acusado.

Este articulado muestra el sentido liberal de la Constitución que definió y garantizó la libertad del individuo frente al Estado.²⁸ Pero, el liberalismo no era sólo un proyecto de reforma política sino que también se proponía la “emancipación” del hombre en el campo espiritual buscando formar un Estado laico o neutro respecto a las creencias religiosas de sus ciudadanos. Tras grandes debates sobre la “cuestión espiritual” fue aprobada la supresión de la jurisdicción eclesiástica (art. 13) y la desamortización de los bienes de las corporaciones (art. 27). No obstante y pese a los esfuerzos de la comisión, el artículo 15 que proponía la libertad de cultos ni siquiera fue votado.²⁹

El liberalismo exigió la disposición libre de los bienes y la libertad de intercambio,³⁰ ya que la propiedad se concibió como un derecho natural del hombre. El Constituyente la aseguró aprobando por unanimidad el artículo 27 que instituyó que la propiedad privada no podría ser ocupada sin el consentimiento de su dueño sino por causa de utilidad pública. El artículo 28 estableció que no se permitirían los monopolios, los estancos de ninguna clase, ni “las prohibiciones a título de protección de la industria”.³¹

Los miembros de la comisión se plantearon cuál sería el sentido de la ley fundamental: ¿la Constitución debía ser puramente política, o encargarse también de reformar la sociedad? “¿Debía de proponer una constitución puramente política sin considerar en el fondo los males

²⁸ Bobbio, 1989, p. 23.

²⁹ Para mayores detalles véase el espléndido estudio de Covo, 1983 y en particular su capítulo IV. “Las ideas religiosas y el clero”.

³⁰ Bobbio, 1989, p. 23.

³¹ Los diputados que se mostraron en contra del art. 28 señalaron que se suscitarían problemas con los comerciantes que gozaban de concesiones específicas, pero fue aprobado por la asamblea. Zarco, 1987, p. 265.

profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como urgentes?"³²

En México el ideal liberal de instituir una sociedad formada mayoritariamente por pequeños propietarios se remontaba a principios del siglo, los liberales jusnaturalistas estaban convencidos de que el propietario defendería la nación al defender sus intereses. Este concepto se articuló de manera temprana con el de las milicias cívicas, puesto que creyeron que se podría dotar de una mayor estabilidad política al país substituyendo al ejército como corporación con la figura del ciudadano armado. Los jusnaturalistas pensaban que los milicianos difícilmente harían de las rebeliones una profesión, ya que ello les impediría atender sus negocios personales, por ello, sostuvieron que los "cívicos" defenderían sus hogares en su territorio sin otra mira que las instituciones, y serían el baluarte del "Partido del Progreso" ya que al armar a los artesanos y demás clases populares estas defenderían sus derechos que "los aristócratas querían arrancarles".³³

En el Constituyente un grupo de diputados encabezados por Arriaga sostuvo la necesidad de impulsar reformas materiales para que las reformas políticas pudieran convertirse en realidad. Para ellos, el principio de igualdad política se amalgamaba con un ideal democrático caracterizado por una sociedad conformada mayoritariamente por pequeños propietarios.

Zarco ilustra bien al grupo que se opuso al de Arriaga, coincidía con éste en que un cambio político sin una revolución social era insuficiente. Pero, pensaba que primero se tendría que promulgar una Constitución que regulara el ejercicio de los derechos y las instituciones, solamente entonces, instruido por la experiencia,

el Partido Progresista podrá consolidar su obra, resolver prudente y liberalmente todas las cuestiones económicas, mejorar la situación material del pueblo, llamar a nuestro territorio millares de colonos, y entonces la tiranía queda sofocada para siempre, el retroceso es imposible y la hiena del despotismo podrá jamás renacer en un suelo purificado por la libertad.³⁴

En otras palabras, para el grupo que encabezó Zarco era indispensable establecer primero un marco institucional que permitiera resolver dentro de la legalidad los problemas económicos y sociales. Las reformas materiales se resolverían dentro de las instituciones liberales.

³² Arriaga [1856], 1988, p. 532.

³³ *El Fénix de la Libertad*, Tomo II, No. 110, abril 16, 1833, p. 3. Para mayores detalles sobre la divergencias entre la elite política en 1833 en torno a la substitución del ejército por las milicias cívicas véase Luna Argudín, 2000.

³⁴ Zarco, "El plan de Ayutla. IV" en *Siglo XIX*, agosto 22 de 1855, citado por Covo, 1983, p. 329.

En el seno de la comisión se registraron las mismas divergencias. La comisión resolvió que las medidas relativas a regular la propiedad, fraccionar los grandes latifundios y poner en movimiento la riqueza territorial y agrícola del país, se presentarían en dictámenes separados que se someterían a la consideración del pleno, pero estas propuestas fueron rechazadas por la asamblea.³⁵

El mismo ánimo imperó en la asamblea al debatirse el artículo 17 que en el proyecto de constitución intentaba proteger a los trabajadores al limitar la libertad de industria de los propietarios, sin embargo fue modificado eliminando las restricciones a estos últimos.³⁶

La actitud del Constituyente era respuesta a una grave dilema: “¿acaso no era necesaria la intervención del Estado para liberar la propiedad, laicizar la nación, abolir la dependencia del jornalero, reducir las desigualdades más inicuas?”. Es decir, se preguntaban cuál debía ser el alcance de la intervención del Estado en la sociedad.

La mayoría de los diputados abogó porque la intervención del Estado en la sociedad fuese mínima ya que sostenían que “el progreso material resultaría estéril si el individuo se sintiera reprimido en el ejercicio de sus libertades por el despotismo”.³⁷ Había una razón más profunda: al establecer un Estado mínimo había mayores posibilidades de controlarlo y evitar la dictadura, que para ellos no era un concepto abstracto sino que lo personificaban en Antonio López de Santa Anna.

El que no se aprobaran los votos particulares presentados por algunos miembros de la comisión y que las reformas sociales quedaran truncas podría nublar el auténtico sentido revolucionario que tenían los derechos del hombre y el ciudadano elevados a nivel constitucional.

Los derechos esenciales tenían por objeto asegurar el libre juego de la empresa individual: las libertades de pensamiento, de expresión y de enseñanza, liberarían el terreno intelectual y serían el primer paso hacia libertades más positivas; las libertades de trabajo y de la industria favorecerían la prosperidad del individuo según sus capacidades; mientras que las diversas garantías individuales y la protección de la propiedad permitirían alcanzar la prosperidad.³⁸

La igualdad de los ciudadanos ante la ley implicaba para los liberales jusrnaturalistas formar una nueva estructura político-social en la que el individuo encontrara su lugar en la

³⁵ Covo, 1983, p. 533. El voto particular que propuso limitar los derechos de la propiedad fue firmado por los siguientes miembros de la comisión: Isidoro Olvera, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco. Covo, 1983, p. 99. No obstante, esta misma demanda años después sería recogida en la legislación conocida como Leyes de Desamortización.

³⁶ Covo, 1983, pp. 96 y 97.

³⁷ Covo, 1983, p. 104.

³⁸ Covo, 1983, p. 108.

sociedad por su mérito y talento propio y no por las condiciones de su nacimiento o casta. Naturalmente no se trataba de una igualdad de orden económica o social. Nicolás Pizarro en su *Catecismo político constitucional* escrito en 1861 explicaba “nacemos con los mismos derechos y con diferentes aptitudes: de esto resultan la igualdad ante la ley y la desigualdad social”.³⁹

El jusnaturalismo como proyecto político que hoy podría parecer limitado, en el siglo XIX conducía a un estado de lucha permanente, porque se buscaba suprimir los elementos de Antiguo Régimen que sobrevivían en el país. Arriaga reconocía que en México “todavía se disputan y defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas, que para otros pueblos caducaron”, estos eran fundamentalmente el sentido corporativo que mantenían la Iglesia, el ejército y las comunidades indígenas. Por ello, afirmaba que era indispensable que si no como una victoria, al menos como una protesta, los derechos del hombre sean escuchados y reconocidos en el templo de las leyes, y formen parte de la constitución del pueblo.⁴⁰

En síntesis, los derechos del hombre y el ciudadano eran un esfuerzo que afectaba varios ámbitos: a) garantizaban la libertad de los individuos; b) eran el principal obstáculo al ejercicio arbitrario del poder por parte de las autoridades públicas; c) permitirían superar las reminiscencias corporativas y estamentales del orden social precedente, y d) implicaban un auténtico programa para el futuro, puesto que los legisladores creían que empujarían hacia la reforma social. Es por ello que Arriaga en la exposición de motivos que precedía al proyecto de constitución afirmó que estos derechos eran “la piedra angular de todo el edificio social”.⁴¹

El pacto federal como freno al despotismo y como expansión de las facultades de la federación

El segundo freno que los constituyentes buscaron imponer al despotismo fue el federalismo. La asamblea aprobó por unanimidad y sin discusión significativa alguna el artículo 40 que asentó que, por la voluntad del pueblo mexicano, el país se constituye en una república federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.⁴²

³⁹ Citado por Covo, 1983, p. 112.

⁴⁰ Arriaga, [1856], 1988, p. 539.

⁴¹ Arriaga, [1856], 1988, p. 542.

⁴² El debate en torno al artículo 40 que se suscitó en el Constituyente de 1856 fue de menor importancia, y se refirió a la forma anómala que guardaban los territorios en un sistema federal, según señaló el diputado Escudero. Ponciano Arriaga, en nombre de la comisión de Constitución, explicó que efectivamente éstos no eran partes soberanas de la federación, por lo que en el artículo relativo a la división territorial debía señalarse que los territorios son partes integrantes, no de la federación, sino de la nación o de la República. Zarco, 1987, p. 314.

Pareciese que para los legisladores de 1856 la adopción del sistema federal era una cuestión ampliamente consensada por varios motivos. Primero, porque al votar por la admisión de la carta de 1824 implícitamente se había aceptado el federalismo.⁴³ Segundo, porque aquel ordenamiento jurídico gozaba de un gran valor simbólico. Tercero, porque significaba el reconocimiento de una realidad política y económicamente fragmentada en poderes regionales. De modo que el federalismo permitía adaptar la legislación a las particularidades locales, y al mismo tiempo preservar la unidad al suavizar las relaciones entre los problemas comunes y los particulares.⁴⁴ Cuarto, porque amplios grupos de opinión, y en particular los miembros de la comisión de dictamen, estaban convencidos de que era la única forma de gobierno realmente democrática debido a que permitía respetar la voluntad y capacidades de cada uno de los distintos estados que formaban la República.⁴⁵

Debe advertirse que este aparente consenso encubría una profunda tensión: unos diputados tendían a un horizonte confederal, otros a uno federal, pero ambos decían defender la causa federal, el problema radicaba en las múltiples acepciones que tenía el vocablo "federalismo", cuya evolución y definición fue producto de un complejo proceso histórico que se revisará en este apartado.

El pacto federal adoptado por el Congreso pretendía hacer del sistema federal un doble freno al despotismo: Por un lado, al reconocer constitucionalmente a la federación como garante de los derechos del hombre, los poderes federales se convirtieron en un freno al despotismo ejercido por las legislaturas de los estados y por los gobernadores. Por otro lado, al instituir a los estados como entidades soberanas, éstas se idearon como un freno jurisdiccional al poder presidencial. Sin embargo, se trató de dos procesos distintos que confluyeron en la década de los años 1840, y se consolidaron en la Constitución de 1857. Para mayor claridad en la exposición será necesario revisarlos de manera separada, lo que permitirá mostrar que fue precisamente su confluencia lo que condujo a que se llevara a cabo una refundación del federalismo.

La historiografía tradicional ha focalizado el análisis de la primera mitad del siglo XIX en el conflicto entre federalistas y centralistas, sin embargo existió un tercer proyecto de nación: el confederalismo, que fue el marco de la carta magna de 1824. Esta era la herencia que recogió el Constituyente de 1856 y la tradición y la cultura política en la que se inscribía, y como parte de esta tradición buscó salvar lo que consideraban las contradicciones del

⁴³ Intervención de Isidoro Olvera al discutirse el art. 40 constitucional en Zarco, 1987, p. 313.

⁴⁴ Covo en la segunda parte "Brotos de ideas en torno al congreso constituyente" de su libro *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)* ofrece una síntesis de los problemas que se discutían en la prensa en los años 1856 y 1857 que demuestra el amplio consenso del que gozaba el federalismo entre los liberales. En este apartado se revisarán las múltiples acepciones que tenía el concepto federal.

constitucionalismo mexicano, por lo que a continuación se expondrá desde la perspectiva de los legisladores de 1856 el desarrollo histórico de los obstáculos que buscaron remover.

Mariano Otero, el crítico más agudo y sistemático de la década de 1840, explicó en su voto particular al *Acta de Reformas de 1847* que dejar a las entidades federativas la facultad de normar los derechos ciudadanos constituía una grave contradicción con el sistema federal. La Constitución de 1824 había establecido “una simple sociedad de sociedades”, es decir, un sistema confederal.

Estos tintes confederalistas surgían de la idea de que los estados eran preexistentes, por lo tanto la titularidad de la soberanía pertenecía a estos, que delegaban ciertos atributos a la federación. De hecho, ese ordenamiento respondió al regionalismo imperante, “verdadera fuerza política al derrumbarse el intento [de Iturbide] que buscaba conservar el viejo orden novohispano”.⁴⁶ Compromiso que se llevó a cabo entre los estados del Centro y el Golfo (México,⁴⁷ Puebla, Querétaro, Guanajuato, Veracruz y Michoacán) que favorecían un unionismo descentralizador. Otros sostenían un confederalismo radical (Jalisco, Yucatán, Sonora, Baja California y Tamaulipas) y había también los que preferían un confederalismo moderado (Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí y Nuevo León).⁴⁸

La tensión entre estas tres fuerzas dio por resultado la búsqueda de un sistema político-institucional capaz de hacer frente a dos problemas básicos para el control del territorio: el fiscal y el del orden y la defensa de la República.⁴⁹ Pero, estos no pudieron ser resueltos por el federalismo de 1824, ni por los diversos intentos centralistas ni por medio de la dictadura.

Recientes análisis sobre las finanzas del Estado mexicano decimonónico muestran que fue hasta la década de 1880 que se registró una tendencia orientada a frenar y evitar que la administración central adquiriera una verdadera autonomía financiera y un efectivo control sobre el territorio nacional. Las clases propietarias quisieron de esta forma preservar su autonomía, considerando como propio el territorio regional y sus recursos fiscales, y por lo tanto no estaban dispuestas a cederlos a la comunidad nacional. Estos mismos estudios han demostrado que el origen de la tensión entre los poderes regionales y el centro es de origen colonial. En el periodo de 1808 a 1824 los poderes territoriales buscaron un reconocimiento de

⁴⁵ Covo, 1983, p. 134.

⁴⁶ Vázquez, 1993, p. 15.

⁴⁷ El Estado de México era proclive al centralismo como una forma de mantener la hegemonía que había gozado durante el Virreinato. No obstante, en el constituyente de 1823 - 1824 aceptaron que se adoptara el sistema federal ante las presiones de las provincias nortenas. Para un estudio detallado sobre el estado de México en el periodo 1824-1835 véase Macune, 1978.

⁴⁸ Vázquez, 1993, p. 27.

⁴⁹ Vázquez, 1993, p. 17.

carácter institucional que les fue dado por la Constitución de 1824. De este modo, la tensión entre poder central y poderes policéntricos se institucionalizó.⁵⁰

Fue esta conflictividad extrema entre la federación y los estados una de las razones más importantes que condujeron a que se estableciera un régimen unitario con la promulgación en 1836 de *Las Siete Leyes*.⁵¹ Pero, a principios de 1840 era evidente que resultaba insostenible el régimen instituido por estas bases constitucionales y sostenido por Anastasio Bustamante. Es probable que el agotamiento del “centralismo” se debiera a “la extremada regionalización, producto de la pugna permanente entre las economías locales y el poder central que, a su vez actuaba como capitalizador de los esfuerzos de los otros centros de la República”.⁵² Los frecuentes pronunciamientos eran vistos como el fracaso del régimen en cuanto favorecían a los diversos poderes regionales y debilitaban el orden del gobierno que mostraba tendencias cada vez más centralizadoras.⁵³

El llamado “Pronunciamiento de Jalisco de 1841”, encabezado por Mariano Paredes y Arrillaga y por Antonio López de Santa Anna quienes representaban a gran parte de los militares de alto rango que estaban ligados al poder público, terminaría por responder a las presiones, ejercidas por distintos sectores y desde diversas regiones, que exigían la solución a los problemas nacionales por medio de un nuevo congreso nacional y extraordinario.⁵⁴

Los esfuerzos por ampliar las facultades de la federación, con el objeto de que ésta fuera capaz de hacer efectiva su autoridad y conquistar una esfera de acción propia se evidencian en los textos constitucionales de 1842 y 1847.

En el Congreso Constituyente de 1842 se presentaron tres proyectos constitucionales, el primero sustentado por la mayoría de la comisión, el segundo por un grupo de diputados que se separó de la comisión y un tercero que fue producto del compromiso entre ambos grupos.⁵⁵

⁵⁰ Esta interpretación se plantea clara y ampliamente en Carmagnani, 1984.

⁵¹ *Las Siete Leyes* de 1836 fueron un intento para salvaguardar la unidad nacional ante el temor de la secesión de Texas y una respuesta a las demandas de amplios actores que consideraban que había fracasado el sistema federal. Una representación del Ayuntamiento de Orizaba presenta una buena síntesis de este malestar. El Ayuntamiento señaló que el federalismo no había sabido defender la libertad de las personas ni sus propiedades, había sido incapaz de mantener la paz y la riqueza pública “con las poco meditadas [medidas] para la celebración de empréstitos, con el entorpecimiento y asignación en que entran los giros de los capitales por la continua repetición de asonadas y revoluciones, con las exorbitantes contribuciones que es preciso recurrir para sostener la dispendiosa administración de la federación y de los estados”. Citado por Vázquez, 1993, p. 39.

⁵² Noriega, 1986, p. 17.

⁵³ Noriega, 1986, p. 17.

⁵⁴ Noriega, 1986, p. 20.

⁵⁵ En la exposición de motivos del nuevo proyecto de Constitución explicaron los legisladores de 1842 que el conjunto de los miembros de la comisión estaban de acuerdo en las ideas fundamentales, el proyecto contenía lo que había aprobado la mayoría de la comisión y convinieron que si alguno de sus miembros disenta no presentaría un voto particular sino que “se reservaría el derecho de impugnar y de votar en el sentido de sus opiniones como un simple diputado”. “Voto particular de la minoría” [1842], 1987, p. 170.

El motivo por el que se separaron Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo de la comisión de dictamen fue porque sostenían que el federalismo era el mejor sistema de gobierno para el país. Para ellos la labor del constituyente consistía en averiguar hasta qué punto eran responsables las instituciones de su falta de observancia y estudiar por qué el código de 1824 había sido “siempre ultrajado”.⁵⁶

La respuesta la encontraron en la organización de los poderes públicos, sostuvieron que era necesario designar la parte que debía dejarse en un centro de poder común para la conservación de la unidad nacional y el respeto del nombre de la República, y la que debía dejarse a las autoridades locales para que esa unidad se compusiera de partes libres y felices [...] era necesario organizar esos Poderes Generales e interiores bajo el doble aspecto de sus relaciones mutuas y de las que debieran conservar entre sí los diversos funcionarios a quienes se encomienda en su división unos y otros.⁵⁷

El proyecto de compromiso adoptó este sentido federal que quedó plasmado al establecer que las dudas que se tuvieran por las asambleas de los estados “sobre si algún asunto es de la inspección de los poderes de la nación, o privativo de los departamentos se decidirán por el congreso nacional, oyendo previamente a la mayoría de las asambleas departamentales y estando en la Cámara de Diputados por departamentos” (art. 71). Este artículo hizo del Congreso el apoyo más fuerte de los departamentos y el guardián de sus garantías.⁵⁸

No obstante, en esta misma constitución se encuentra una importante restricción al federalismo. Al establecer los mecanismos para reformar la carta fundamental señaló que solamente las asambleas departamentales tenían la prerrogativa de iniciar reformas constitucionales y la Corte Suprema de Justicia la tendría en lo relativo al poder judicial (art. 152).⁵⁹ Ello expresa que subsistían contradicciones entre el derecho federal y los órdenes jurídicos locales, de modo que aún no se encontraba el principio básico del federalismo que supone la diversidad jerárquica entre el poder federal y el de los departamentos o estados y la subordinación de los segundos a los primeros.⁶⁰ En consecuencia, la ley fundamental de 1842 negó al Congreso, a pesar de ser el representante de los intereses de la nación y el encargado del diseño de la orientación política de la República, la facultad de iniciativa de reforma, competencia que también se le negó al Ejecutivo, sin tomar en cuenta que era el responsable de la administración pública del país.

⁵⁶ “Voto particular de la minoría” [1842], 1987, p. 175.

⁵⁷ “Voto particular de la minoría” [1842], 1987, p. 173.

⁵⁸ Noriega, 1986, p. 115.

⁵⁹ Noriega, 1986, p. 173.

⁶⁰ García Máynez, 1998, p. 84.

La Constitución de 1842 no llegó a entrar en vigor pues el Congreso fue disuelto porque representaba una amenaza para las prerrogativas militares, y lo que era más grave: se temía que el ejército fuera substituido por las milicias cívicas. El 18 de diciembre de 1842 el presidente sustituto, Nicolás Bravo, decretó que se nombraría una junta de notables que darían las bases de organización de la República.⁶¹

En *Las Bases Orgánicas*, que han sido criticadas por el excesivo peso que se le otorgó al Ejecutivo,⁶² se aprecia una mejor jerarquización entre la soberanía de la nación y la de los departamentos. Asimismo muestra una clara aceptación del principio de perfectibilidad de la ley --a diferencia del texto constitucional de 1842-- pues estableció que en cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases, y otorgó al Congreso la capacidad de llevarlas a cabo. Por ello, fijó como procedimiento que seguiría el mismo curso que las leyes comunes, pero para que una reforma constitucional prosperara se requería que contara con dos tercios de los votos de la Cámara de Diputados y del Senado. (art. 202).⁶³

En 1847 Otero en su multicitado documento proponía que para superar “una simple sociedad de sociedades” e instituir un auténtico federalismo debía establecerse una clara distinción entre la soberanía de los estados y la del gobierno federal. La primera encontraba sustento en la reunión de ciudadanos de un estado que forman una sociedad para los negocios de su administración interior. La segunda se formaba con la reunión de varios estados que forman la nación cuyo gobierno es general, e insistió en que los ciudadanos en todo lo relativo a la Unión debían ejercer su soberanía sin ninguna intervención del poder de los estados.⁶⁴

La importancia del *Acta Constitutiva y de Reformas* radica en la voluntad de reformar la Constitución de 1824, lo que constituye el acto de refundación del federalismo mexicano.⁶⁵ Este documento expresa la tendencia liberal y federal que reformuló en términos nuevos la centralización política al asignar a los poderes federales la función de garantizar la libertad política en toda la República, y el reconocimiento de la esfera política administrativa propia de los estados.⁶⁶

⁶¹ Noriega, 1986, p. 117.

⁶² El principal problema que presentaban las *Bases Orgánicas* estaba en el control constitucional que quedó en manos del Ejecutivo, autorizado para suspender las garantías en el momento que lo considerara necesario y para reformar las propias Bases. Este Ejecutivo sin freno alguno condujo a que Emilio Rabasa afirmara que “la carta de 43 es un absurdo realizado; es el despotismo constitucional”. Noriega, 1986, p. 173.

⁶³ Noriega, 1986, p. 173.

⁶⁴ Otero. [1847], 1987, pp. 148-149.

⁶⁵ Esta interpretación no es mía sino de Marcello Carmagnani expuesta en numerosos artículos. A mi juicio la desarrolla con gran amplitud en “El federalismo liberal mexicano”, 1993.

⁶⁶ Carmagnani, 1993, p. 143. El mismo autor afirma que la consolidación de esta tendencia liberal-federal condujo a la conformación de una tendencia centralista-pactista que sintetizó las instancias antiliberales y antifederales, mismas que la historiografía tradicional ha identificado como el “Partido Conservador”.

Cabe advertir que la consolidación del horizonte federal-liberal no fue un proceso lineal y progresivo sino lento y complejo. Para 1856 las diferencias entre el federalismo y el confederalismo no se habían establecido claramente entre los miembros de la elite política. Por ejemplo, uno de los periódicos más influyentes en la época, el *Monitor Republicano* definía al sistema federal como

sistema político en que muchos estados, vecinos unos de otros, ponen en común el gobierno de ciertos intereses, particularmente el de la paz y la guerra, reservándose la dirección exclusiva de los demás negocios [...], unión de muchas repúblicas pequeñas que constituyen un gobierno central, a fin de obtener un poder que aisladas no podrían conseguir".⁶⁷

Esta cita muestra que prevalecía el horizonte confederal entre amplios grupos liberales, y que se sintetizó en la noción de que los estados eran unidades preexistentes, y que la federación debía contar con facultades mínimas.

Guillermo Prieto desde el Constituyente y José María Iglesias desde la prensa combatieron esta noción. Para ellos el principio federativo sólo podía emanar del derecho positivo plasmado en una constitución. Iglesias sostenía que la noción de la preexistencia de las entidades equivalía a "elevar a éstas indebidamente al alto rango de naciones enteramente soberanas e independientes, sin vínculo de unión, sin dependencia entre sí".⁶⁸

Fueron estas dos tendencias, ambas atrincheradas bajo el vocablo federalismo, pero con significados diametralmente opuestos, los que se enfrentaron en el Congreso Constituyente. La falta de precisión al distinguir estos dos sistemas de gobierno dio por resultado un amplio espectro de posiciones intermedias en las que se movían los diputados. Cabe señalar que únicamente como polos tendenciales es posible afirmar que hubiera diputados confederalistas y diputados netamente federalistas, a excepción de un pequeño grupo compacto formado por 15 legisladores que se mantuvo de lado de los comisionados que suscribieron el Proyecto de Constitución, y a los que en este trabajo se les denomina liberales-federales.

Es esta ambigüedad la que explica que el confederalismo en el periodo 1867-1880 fuera defendido como un federalismo a ultranza. Aunque hacen falta estudios que permitan conocer la manera en que las regiones asumieron la tensión federalismo-confederalismo, es posible afirmar que para entonces continuaban orientados hacia un horizonte confederal radical: Jalisco y Zacatecas al que se agregó Nuevo León; mientras que Sonora y Oaxaca se orientaron hacia un confederalismo moderado.

⁶⁷ "Estudios políticos: ideas de los principales escritores sobre la manera de ser de las naciones: federación" en *El Monitor Republicano*, octubre 8, 1856 citado por Covo, 1983, p. 139.

⁶⁸ José María Iglesias, "El preámbulo de la Constitución" en *El Siglo XIX*, julio 21, 1856, citado por Covo, 1983, p. 140.

Hasta ahora se ha revisado brevemente el proceso que condujo a que se llevara a cabo una reorganización del federalismo que permitió superar el horizonte confederal en los textos constitucionales. A continuación se revisará brevemente el segundo proceso, el que condujo a que la federación fuese la encargada de velar por las garantías individuales.

Desde la década de los años 1830 comenzó a observarse la necesidad de reformar el código de 1824 para arreglar el ejercicio de los derechos ciudadanos.⁶⁹ Era una misma demanda que se presentó tanto a los gobiernos que rigieron bajo el sistema federal como a los que gobernaron bajo el centralista. Mariano Otero en su voto particular citado explicaba que esta necesidad surgía del hecho de que la Constitución de 1824 había dejado a cada uno de los estados la regulación de los derechos ciudadanos.⁷⁰ Pero, el problema radicaba en que los estados o departamentos no los garantizaban de manera suficiente frente a las arbitrariedades de los poderes institucionales e informales, de manera que los estados veían en la federación al único poder capaz de garantizarlos.⁷¹

La pugna por elevar los derechos del hombre a nivel constitucional expresaba una tensión entre las libertades antiguas de origen *pactista*, y la libertad *jusnaturalista*. Las primeras eran de origen colonial fueron entendidas como un atributo de cada comunidad territorial, y por lo tanto imposibles de ser codificadas. En la primera mitad del siglo XIX un pactismo limitado pervivió en la defensa de una legislación diferenciada para las corporaciones. La segunda, de corte *jusnaturalista* y por ende liberal, se fundaba en el individuo y tenía como sustento la demanda de que la libertad debía ser igual para todos, y por lo tanto era susceptible de ser explicitada y escrita en un texto constitucional.⁷²

Las presiones surgidas desde los ayuntamientos para que fuese la administración central la encargada de defender las garantías individuales se manifestó por primera vez a nivel constitucional, aunque de manera muy limitada, en el proyecto de reforma de 1840 a *Las Siete Leyes*, especificando en el artículo 9 del proyecto el *habeas corpus* y la libertad de expresión.⁷³ Otra prueba de esta demanda se encuentra en el fracasado pronunciamiento federalista de 1840 encabezado por Valentín Gómez Farías y José Urrea que exigieron que rigiera la Constitución de 1824 reformada y sancionada por las legislaturas de los estados y que se instituyera la igualdad de derechos civiles entre todos los habitantes.⁷⁴

⁶⁹ Otero [1847], 1987, p. 136.

⁷⁰ Otero [1847], 1987, p. 138.

⁷¹ Para mayores detalles véase Hernández Chávez, 1993.

⁷² Carmagnani, 1993, p. 140.

⁷³ Carmagnani, 1993, p. 139.

⁷⁴ Noriega, 1986, p. 21. Esta misma autora ofrece un análisis de las causas que condujeron al pronunciamiento y a su fracaso.

En el Constituyente de 1842 se mostró claramente la tensión entre los horizontes pactista y jusnaturalista. El proyecto formulado por la minoría de los miembros de la comisión era de corte netamente liberal, el segundo defendido por la mayoría propuso una libertad restringida, pues las garantías constitucionales se limitaron a los derechos de "libertad, igualdad, seguridad y propiedad" (art. 7).

El sentido jusnaturalista del proyecto de la minoría se ilustra en que hizo de los derechos del hombre la base y el sustento de las instituciones y por lo tanto todas las leyes debían respetar y asegurar estos derechos, que eran iguales para todos los individuos (art. 4°).

El tercer proyecto, mismo que fue un compromiso entre los dos anteriores, estableció un extenso repertorio de las garantías que otorgaba la Constitución e intentó desarrollar un poder civil capaz de instituir la protección de las garantías individuales.

Las Bases Orgánicas que rigieron al país entre 1843 y 1846 fueron una muestra de la pervivencia de las libertades pactistas ya que garantizaron que se mantuvieran los fueros eclesiástico y militar.⁷⁵ A manera de justificación Santa Anna afirmó al cerrar las sesiones de la Junta Nacional Legislativa que promulgó *Las Bases Orgánicas*, que en lo que se refería a las garantías individuales, este ordenamiento jurídico introducía "las mejoras que recomendaba la experiencia al cabo de reiterados ensayos para asegurar las libertades".⁷⁶ En otras palabras, no sólo se mantuvieron los fueros sino que se suprimió la tolerancia de cultos que había sido introducida por la carta fundamental de 1842 y se establecieron grandes restricciones a la libertad de imprenta, que había sido ampliamente protegida por aquel ordenamiento.

La difusión del jusnaturalismo permitió que el proyecto que elaboró la minoría en 1842 fuese retomado en el *Acta de Reformas de 1847*. Otero, quien había participado en la comisión de dictamen que elaboró aquel proyecto, en su voto particular de 1847 remarcó que eran justamente las garantías individuales el fundamento de los textos constitucionales porque "la condición de los asociados es el objeto primordial de las instituciones".⁷⁷ Pero, este legislador observaba que la Constitución de 1824 tenía un grave inconveniente, aunque declaró que la nación estaba obligada a proteger con leyes sabias y justas los derechos del ciudadano, las garantías dependían de las disposiciones particulares de los estados. En consecuencia, sostuvo que "la Constitución actual [de 1847] debe establecer las garantías individuales y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del

⁷⁵ A la letra estableció que "los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a las que están en la actualidad". Noriega, 1986, p. 142.

⁷⁶ Citado por Noriega, 1986, p. 120.

⁷⁷ Otero [1847], 1987, p. 138.

territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra".⁷⁸

En el proyecto sometido al Congreso por Otero se proponía que una ley secundaria fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozaban todos los habitantes de la República, y establecería los medios para hacerlas efectivas (art. 4°).⁷⁹ El mismo artículo preveía la posibilidad de que el Congreso suspendiera por tiempo limitado las garantías para la aprehensión y detención de los particulares y cateo de habitaciones en caso de invasión extranjera o de rebelión interior. Esta precaución era comprensible teniendo en cuenta que el *Acta de Reformas* se discutió y promulgó en medio de la guerra en contra de los Estados Unidos. La asamblea fue más allá y en su artículo 5o. estableció que una ley secundaria fijaría en lo específico el alcance de los derechos naturales e insistió en que estos no podrían ser suspendidos haciéndolos inviolables.

La reformulación del federalismo --como se ha asentado-- se llevó a cabo a partir de la conjunción entre el federalismo y el liberalismo y, en particular, del jusnaturalismo.

La fusión de estos dos procesos se muestra plenamente consolidada cuando el *Acta de Reformas* precisó que el pacto federal de 1824 era la única fuente legítima del Poder Supremo de la República, y añadió significativamente que en el mismo pacto debían incluirse los derechos del hombre y los derechos políticos.⁸⁰

Esta reformulación del sistema federal fue posible por el progresivo agotamiento del horizonte confederal, al tiempo que en la sociedad cobraban fuerza las demandas jusnaturalistas, proceso acelerado por la amenaza que representó para la soberanía regional la presencia del ejército norteamericano en territorio mexicano y permitió que se efectuara una nueva orientación de las tensiones centralizadoras y descentralizadoras y entre las libertades pactistas y la libertad jusnaturalista.⁸¹

La llamada "dictadura" de Santa Anna condujo a que se formara en su contra una volátil coalición integrada por liberales, pactistas, y las regiones soberanas. Una vez eliminado el caudillo, la coalición se fracturó dejando al grupo liberal federal como el más fuerte, aunque no hegemónico, lo que dio por resultado el proyecto de la comisión de Constitución de 1857.⁸²

⁷⁸ Otero [1847], 1987, p. 139.

⁷⁹ El proyecto sometido por Otero se reproduce íntegro en "Voto particular de la minoría" [1842], 1987.

⁸⁰ Un claro antecedente de la conjunción del jusnaturalismo y del nuevo federalismo se encuentra en la exposición de motivos del proyecto de compromiso elaborado por la comisión de dictamen de 1842. Al indicar las bases de la Constitución señala que designaba como principales: la condición de los habitantes de la República, garantías individuales, amplitud, la mayor respectiva de los poderes generales y locales, un Poder Regulador". "Voto particular de la minoría". [1842], 1987, p. 178.

⁸¹ Carmagnani, 1993, p. 144.

⁸² Carmagnani, 1993, p. 146.

En la década de 1850 resultaba evidente la necesidad de buscar nuevos modelos político institucionales ya que los precedentes no habían sido capaces de garantizar la soberanía del país ni su gobernabilidad.

La Constitución de 1857 recogió la tradición emanada de las cartas fundamentales de 1842 y 1847 en tres puntos: a) fijó en la Constitución los derechos del hombre, b) estableció de manera explícita que los derechos del hombre eran el sustento y justificación del Estado y c) expandió las garantías individuales.

La defensa que Ponciano Arriaga hizo del jusnaturalismo en el Constituyente frente a la tradición pactista fue entusiasta, señaló que los derechos de la humanidad eran inmutables por lo que la comisión no pretendía crearlos pero tampoco podían hacerlos dependientes de un pacto variable como la voluntad de los contrayentes.⁸³

Arriaga combatió el sentido confederal que los derechos del hombre habían tenido en la Constitución de 1824 por los efectos producidos sobre la vida política del país, pues juzgaba que la República vivía “la tiranía de las legislaturas que creyéndose absoluta y despótica, nos ha dado tantas ocasiones de escándalo”. El presidente de la comisión denunció la impunidad con la que los gobernantes, las autoridades subalternas y los agentes más ínfimos de la administración violaban los derechos y garantías individuales,⁸⁴ lo que repercutía en la inseguridad en la que vivían los ciudadanos. La solución para Arriaga estaba en acotar el poder público en los estados y en la federación a través de una profunda reforma al sistema federal.

La distinción que Otero había propuesto entre sistema federal y confederal fue retomada en la Constitución de 1857. Por un lado, los estados eran soberanos y titulares de derechos, ya que los estados se reconocieron como entidades preexistentes que se unían a la federación de manera permanente e indisoluble y se constituyeron en la base de la organización nacional. Por otra parte, la federación también se reconoció como soberana y como la garante de los derechos del hombre y del ciudadano. Las entidades federativas conservaron poderes residuales (aquellos que no estuvieran expresamente concedidas a los funcionarios federales art. 117) y otros que compartían con ésta como justicia, hacienda, policía y educación. A cambio, la federación se comprometió a defender a cada uno de sus miembros de cualquier ataque exterior, por lo tanto los estados renunciaron al *jus belli* (o derecho a defenderse con las armas).⁸⁵

En la medida en que los estados se reconocieron como soberanos en su régimen interior fijaron un severo límite a la acción del poder nacional y cerraron el campo jurisdiccional a

⁸³ Arriaga [1856], 1988, p. 534.

⁸⁴ Arriaga [1856], 1988, p. 535.

⁸⁵ El jurista Manuel González Oropeza propone que en cuanto los estados renuncian al *jus belli* no se les puede considerar auténticamente soberanos en su régimen interno. González Oropeza, 1987, p. 87.

cada una de las ramas que éste ejercía, poniendo otro obstáculo a que el presidente de la República se erigiera en un poder absoluto.⁸⁶

Una de las mayores dificultades que enfrentó el Constituyente fue establecer los medios de cooperación entre los estados y la federación y asegurar la convivencia de ambas soberanías. Por ello, en el dictamen de la comisión se lee que “la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto al tratar de las controversias que se suscitaran entre la federación y los estados por leyes o actos que atacaran su soberanía o que violaran las garantías otorgadas por la Constitución”.⁸⁷ En otras palabras, lo que estaba en juego era el control de la constitucionalidad. Esta función fundamental era producto de una larga búsqueda para lograr la obediencia de los estados a la federación en los ramos que compartían.

Mariano Otero había explicado que el núcleo del problema de la tradición federal del país estaba en que la carta magna de 1824 había delimitado con cierto descuido las competencias del poder general y las de los estados.⁸⁸

Las Siete Leyes dieron el control de la constitucionalidad al Presidente y al Supremo Orden Conservador, lo que redujo a los gobernadores a meros agentes federales. La Constitución de 1842, apenas mejoró la situación, puesto que el congreso federal al que se le confirió esta facultad había sido “convertido en árbitro de los partidos de los estados” permitiendo que decidiera sobre las principales cuestiones de su régimen interior.⁸⁹ Pese a esta dificultad, Otero propuso en 1847 que debía ser el Congreso de la Unión el que tuviera la competencia de declarar nulas las leyes que violaran al pacto federal o que violaran la ley básica. De esta manera, afirmaba el legislador jalisciense, se lograría poner un límite a los estados.⁹⁰

El mismo legislador defendió que se introdujera una importante modificación --a diferencia del texto constitucional de 1842 que el control de la constitucionalidad quedó en manos de la Cámara de Diputados-- propuso que fuera facultad del Senado porque esta institución representaba a los estados y porque su espíritu de moderación quedaba asegurado al

⁸⁶ Rabasa [1912], 1990, p. 222.

⁸⁷ Arriaga [1856], 1988, p. 546

⁸⁸ En el momento en que Otero pronunció su voto particular resultaba de especial importancia el control de la constitucionalidad porque, según este legislador, a consecuencia de la guerra con los Estados Unidos se mostraban graves señales de desobediencia al Congreso reunido y aún de disolución del país, ya que algunas legislaturas estaban formando una federación. Otero [1847], 1987, p. 150.

⁸⁹ Otero [1847], 1987, p. 148.

⁹⁰ Para Otero la importancia de que los estados reconocieran la superioridad de la soberanía de la federación descansaba en que las entidades federativas tenían “poder sobre los objetos acordados a la unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de la franquicias que la Constitución le reconoce”. Otero [1847], 1987, p. 149.

integrarse con las personas que se habían desempeñado como altos funcionarios de la República. Además, el *Acta de Reformas* otorgó una nueva competencia a las legislaturas de los estados para que pudieran defenderse en el caso de que los poderes federales promulgaran una ley que lesionara la soberanía de las entidades. Con ello Otero proponía hacer corresponsables a una institución del gobierno federal y a los representantes de las entidades desde su propia localidad. La pacífica convivencia de soberanías distintas se resolvía puesto que “cada estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero orden conservador de las instituciones”.⁹¹

Arriaga combatió el mecanismo establecido por el *Acta de Reformas* porque juzgaba que había llevado a “una guerra de potencia a potencia”. En ocasiones las leyes o actos de las entidades se sobreponían a la federación y en “otras el orden de la Unión hacía sucumbir al del estado”,⁹² pero en cualquiera de los casos se desacreditaba a la soberanía de ambas esferas y era frecuente que fuera el preámbulo de los pronunciamientos.⁹³

Para evitar la invasión de facultades de una a otra soberanía propuso que la calificación de las controversias recayera en la Suprema Corte de Justicia.⁹⁴ De hecho, la facultad más importante que el pacto federal de 1857 otorgó al poder judicial fue el control de la constitucionalidad en un triple ámbito: al proteger las garantías individuales, el garantizar la cooperación entre los estados y entre estos y la federación.⁹⁵

Este triple ámbito se expresó en el artículo 101 que instituyó que los tribunales de la federación resolverían las controversias que se suscitaban:

“I. Por leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

⁹¹ Otero [1847], 1987, pp. 149-150.

⁹² Arriaga [1856], 1988, p. 546.

⁹³ Arriaga en su intervención al discutirse el artículo 101 señaló que si México no adoptaba el sistema que el proponía, el país tendría que “renunciar a la forma federal, porque ella es imposible si se vuelve a lo que antes se practicaba, es decir, que las leyes de los estados sean anuladas por el Congreso, y las del Congreso por las legislaturas” en Zarco, 1987, p. 775.

⁹⁴ Las diferencias se zanjarían con el mismo procedimiento instituido para los particulares. Las partes contenciosas (la federación y el estado acusado) comparecerían ante un tribunal, el de la Suprema Corte y en un juicio se decidiría la contienda. Arriaga [1856], 1988, p. 547.

⁹⁵ En el debate sobre el artículo 97 (que instituyó que la primera facultad de la Suprema Corte de Justicia era conocer todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales) Arriaga, Guzmán y Zarco explicaron que este artículo lograba que los asuntos contenciosos entre los estados fuesen solucionados por los tribunales de la federación, evitando así que las diferencias se dirimieran en los tribunales de los mismos gobiernos contendientes. Zarco, 1987, pp. 753-770. Para garantizar la soberanía de los estados y la cooperación entre estos y la federación explícitamente se estableció que correspondía a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se suscitasen de un estado con otro y de aquellas en que fuera parte la federación (art. 98). El artículo fue aprobado sin discusión alguna posiblemente porque había un consenso en torno a la necesidad de implantar esta medida.

III. Por leyes o actos de la autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal”.

La primera fracción --tenía como antecedente el artículo 25 del *Acta de Reformas*-- dispuso que los tribunales de la federación ampararían a los habitantes de la República en el ejercicio de los derechos que le concedía la Constitución contra todo ataque de los poderes federales o de los estados. En el Constituyente no se registró una discusión importante.⁹⁶ La fracción II permitió que se instituyera un “amparo contra las disposiciones inconstitucionales de los estados”.⁹⁷ La importancia de la tercera fracción residía en que se reconoció que al coexistir distintas soberanías era inevitable que hubiera “choques o colisiones” y la Constitución debía prevenir ese mal. La mayor parte de los legisladores coincidió en que se necesitaba un poder regulador sobre el Congreso y el Ejecutivo porque la Cámara de Diputados no podía ser imparcial al calificar sus propios actos, como tampoco podría serlo el Presidente puesto que terminaría por sobreponerse a la representación popular, era sólo el poder judicial el que podría llenar tan difíciles facultades.⁹⁸

La Constitución introdujo un importante candado en el artículo 102 que estableció que la sentencia que dictara la Suprema Corte sería “siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que lo motivare”.⁹⁹

Esta disposición tenía por objeto que a largo plazo se fuesen definiendo las esferas de las diversas soberanías, permitiendo que “las leyes absurdas, las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente ante los fallos de los tribunales, y no con estrépito, ni con escándalo en un palenque abierto de luchas funestas entre la soberanía de los estados y la

⁹⁶ Intervención del diputado Mata en Zarco, 1987, p. 780.

⁹⁷ Intervención del diputado Moreno en Zarco, 1987, p. 781.

⁹⁸ Intervenciones de los diputados Aranda y Melchor Ocampo en Zarco, 1987, pp. 783-784. Ignacio Ramírez impugnó la fracción III del artículo 101 debido a que consideraba que invadía la esfera del poder legislativo. Por ello, afirmaba que el asunto que había que dilucidar era “¿quién puede reprimir los desmanes del poder legislativo? ¿ha de haber una soberanía sobre otra soberanía?”. El Nigromante explicaba que en realidad la comisión estaba proponiendo que se estableciera un poder conservador, que debía imponerse al Congreso “y si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos, y conflictos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la Comisión”. Zarco, 1987, p. 779. El artículo 101 fue aprobado por 46 votos contra 36. Es probable que se opusieran a él los confederalistas pero desafortunadamente no participaron en el debate. Es posible que el voto en contra respondiera a una alianza entre los confederalistas y los diputados que se oponían a que se restringieran las facultades del Congreso, representados por la intervención de Ignacio Ramírez.

⁹⁹ Este fue el texto del artículo promulgado. En el proyecto de la comisión se agregaba que “En todos estos casos los tribunales de la federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del Distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica”. Originalmente en el proyecto de constitución ambos artículos formaban uno solo. Su división en dos normas fue una de las modificaciones más importantes introducidas en el debate. Zarco, 1987, p. 773.

soberanía de la federación”.¹⁰⁰ En la esfera de las garantías individuales permitiría también que se ampara el agraviado, “sin atacar al legislador en su alta esfera de soberano”.¹⁰¹

Fue de esta manera que en la Constitución de 1857 se alcanzó uno de los mecanismos constitucionales que defendía el liberalismo: el control del legislativo por una corte jurisdiccional encargada del control de la constitucionalidad.

El pacto federal de 1857 como compromiso entre federalistas y confederalistas

En el apartado anterior se ha tratado de mostrar que a lo largo de la primera mitad del siglo XIX el país vivió bajo una doble tensión: federalismo-confederalismo, jusnaturalismo-libertades pactistas, que se expresó en una alta conflictividad entre los estados y la administración central. En este apartado se mostrará que en la Constitución de 1857 se expresa la culminación de este doble tránsito: del pactismo al jusnaturalismo y del confederalismo al federalismo.

En el debate en el Constituyente se manifestaron estas cuatro tendencias, aunque predominó el grupo liberal-federalista. El primer triunfo que obtuvo este grupo se manifestó al lograr que se aceptara la redacción de una nueva constitución.

La segunda victoria consintió en que la carta magna estableció una ampliación de las facultades de la federación convirtiéndose en la protectora de las garantías individuales, y con ello se formuló un auténtico federalismo con un nuevo eje de colaboración entre los estados y la federación. Las diferencias entre los grupos federalistas y confederalistas se expresaron precisamente al definirse este eje de cooperación y en particular al debatirse las facultades de la federación y por tanto, los límites que se impusieron a la soberanía de los estados.

Al discutirse sobre las relaciones entre las entidades el artículo 110 estableció que los estados podían arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, siempre y cuando contaran con la aprobación del Congreso. León Guzmán explicó que se quería evitar que hubiera arreglos perjudiciales para los estados débiles o que se afectara la división territorial de la República. El diputado Reyes se opuso señalando que la intervención de un poder federal era equivalente a tratar a los estados como menores, que nada pueden hacer sin sus “curadores”.¹⁰² No obstante, la aprobación del artículo por 91 votos a favor y 8 en contra fue una nueva victoria para los federalistas liberales, que hicieron de la federación la garante de cada una de las entidades.

¹⁰⁰ Intervención de Arriaga en Zarco, 1987, p. 775.

¹⁰¹ Intervención de Melchor Ocampo al discutirse el artículo 101 constitucional en Zarco, 1987, p. 784.

¹⁰² Debate del art. 110 en Zarco, 1987, pp. 818-819.

El punto más controvertido entre confederalistas y federalistas fue lo referente a las rentas que habrían de pertenecer a la federación y las que debían corresponder a los estados. El problema radicaba en que la federación no había logrado afianzar su autonomía financiera debido a la falta de recursos fiscales propios, por lo que a lo largo de la primera mitad del siglo se vio obligada a endeudarse. El proyecto de constitución intentó formar una auténtica administración pública federal. Con este fin, la fracción III del artículo 111 proponía que los estados en ningún caso podrían acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado. Los diputados Cerqueda, Ignacio Ramírez y García Granados se opusieron porque sostenían que estos tres rubros podrían convertirse en fuentes de ingresos para los estados, por lo que no estaban dispuestos a cedérselos a la federación. Pese a ello, la fracción fue aprobada por 64 votos a favor y 15 en contra.¹⁰³

Los mismos argumentos de los diputados que tendían a un horizonte confederal se encuentran en el debate del artículo 112 fracción I que propuso que los estados no podrían sin consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

La oposición estuvo representada por Guillermo Prieto quien consideraba que los principales ingresos que percibían los estados eran los impuestos que estos cobraban sobre los efectos extranjeros. En consecuencia, sostuvo que se podría destruir esa fuente de ingresos menguando los ya escasos recursos que percibían las entidades.¹⁰⁴

El diputado Mata, a nombre de la comisión, explicó que la norma que se discutía perseguía un doble objetivo. Por un lado, institucionalizar una práctica frecuente como lo era que el Congreso autorizaba el cobro de contribuciones para objetos específicos.¹⁰⁵ Por otro lado, creía que era necesario que si se aumentaban los derechos de importación y exportación debía hacerse con la anuencia del Congreso, puesto que de lo contrario sería imposible regularizar el comercio, celebrar tratados con el extranjero y evitar que en los estados se multiplicaron los impuestos de una manera ruinosa. Conviene enfatizar el argumento de la comisión: ésta luchó para fortalecer el ámbito de la federación con el objeto de que el país pudiese establecer una política internacional y formar un mercado nacional. La votación fue una nueva victoria para los federalistas ya que la fracción fue aprobada por 71 votos contra 8.¹⁰⁶

¹⁰³ Debate del art. 111 fr. III en Zarco, 1987, pp. 821-822.

¹⁰⁴ En Zarco, 1987, p. 826.

¹⁰⁵ Mata puso como ejemplo el impuesto de "el real del Bulto, que se cobraba en Veracruz, para el hospital y otros derechos de la misma naturaleza" en Zarco, 1987, p. 826.

¹⁰⁶ Zarco, 1987, p. 828.

Las mismas tensiones se repitieron al discutirse la fracción IX del artículo 72 que señaló que sería facultad del Congreso expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones onerosas. Mata, como vocero de la comisión, explicó que esta prevención tenía por objeto convertir al Congreso en un centinela de todos los intereses de la nación y evitar que los estados gravaran los productos de los otros con derechos más altos que los suyos propios impidiendo que “se hagan una guerra de impuestos tan funestos para los pueblos”.

Zarco con gran agudeza señaló los graves inconvenientes que podrían registrarse. Los decretos de las legislaturas serían revisables por el Congreso de modo que “lo que haga un soberano puede ser anulado por otro soberano”. Arriaga reconoció que había una cierta tendencia a la centralización pero defendió el artículo aludiendo a que los comerciantes perjudicados tendrían dos instancias para presentar sus quejas, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, la que con base en el art. 102 resolvería las controversias suscitadas por las leyes o actos de cualquier autoridad cuando los estados invadieran la esfera de la autoridad federal.¹⁰⁷ Es importante señalar que la centralización a la que se hace referencia era precisamente el sentido del nuevo federalismo que instituía una esfera propia para la federación. La fracción fue aprobada por 64 votos a favor y 16 en contra.

El conflicto entre federalistas y confederalistas se recrudeció al discutirse los impuestos sobre la circulación de las mercancías, que incrementaban onerosamente el precio de los productos que se consumían en las provincias centrales.¹⁰⁸ En los años 1830 se demandó al congreso federal que se suprimieran las aduanas interiores puesto que los estados siendo independientes entre sí ninguno de ellos podía imponer al otro leyes ni reglas, lo que sin duda obstaculizaba el desarrollo del comercio.¹⁰⁹ El cobro de derechos de portazgo había dado por resultado una “multitud de leyes, decretos, circulares y órdenes relativas a las aduanas, que no hay un mexicano tan ilustrado que se precie en haber penetrado en este caos”.¹¹⁰ Las

¹⁰⁷ En Zarco, 1987, pp. 660 y 661.

¹⁰⁸ El diputado Manuel Payno explicó que examinando los aranceles de las aduanas marítimas, el recargo de las llamadas mejoras materiales, de internación y de contra registro y los que cobraban las aduanas interiores, producían un desnivel en los consumos y en los precios a tal grado, “que todo efecto extranjero cuesta en el interior un 30 por ciento más que en las costas”. Zarco, 1987, p. 878.

¹⁰⁹ Carmagnani, 1984, p. 155.

¹¹⁰ *Opúsculo que trata sobre la inconveniencia de las aduanas interiores y sus funestas consecuencias en la República mexicana, escrito por los ciudadanos A. y F. Farias quienes lo dedican al Excmo. Sr. Ministro de Hacienda D. Guillermo Prieto*, Saltillo, Imprenta Libre, 1861, citado por Covo, 1983, p. 448. En efecto, a la legislación del gobierno federal se añadía las de los estados, las disposiciones de los ayuntamientos, las interpretaciones personales de los empleados del fisco, sin contar con las modificaciones sucesivas de la reglamentación. Por ello el opúsculo citado concluía afirmando que no hay un mexicano tan ilustrado que se precie en haber penetrado en este caos, y ni es dable esto, porque tal empresa está fuera de la posibilidad humana.

divergencias se expresaron en el seno del grupo liberal federal sin que los confederalistas participaran en el debate.

Un dictamen especial firmado por Olvera, Guzmán y Mata desechó la propuesta para suprimir las aduanas interiores (alcabalas) ya que creyeron que no era conveniente dictar resoluciones que alteraran notablemente la fuente de ingresos de la administración pública "sin remplazar el recurso que se destruye y cuyo importe es necesario, con otro que lo sustituya".¹¹¹

A favor de la supresión de las alcabalas se manifestó Payno argumentando que era un impuesto inequitativo ya que no gravaba al rédito o al capital sino al consumo.¹¹² Prieto añadió que este impuesto atacaba la dignidad humana puesto que obstaculizaba el principio de la libertad del comercio. Para Zarco y Moreno no suprimir las alcabalas equivalía a traicionar a las promesas de la revolución de Ayutla, misma "que llamó en su auxilio a las clases laboriosas que por primera vez, veían en un plan revolucionario una promesa que se refería a su bienestar material".¹¹³ Moreno fue aún más contundente e indicó que una vez jurado el *Plan de Ayutla* por el Constituyente los diputados cometerían perjurio si aprobaban el dictamen, "y un perjurio desacreditará toda la Constitución".¹¹⁴ Con este último argumento el dictamen fue reprobado por 67 votos contra 15.

Se discutió una adición que propuso que la supresión de las alcabalas y las aduanas interiores se haría efectiva a partir del primero de enero de 1858. Fue aprobada por 70 votos a favor y 13 en contra.¹¹⁵

La supresión de las aduanas interiores estaba íntimamente relacionada con el artículo 119 del proyecto de constitución que disponía que los estados para formar su hacienda particular sólo establecerían contribuciones directas.¹¹⁶ Las alcabalas fueron suprimidas, pero poco después fue necesario promover sucesivas reformas constitucionales que pospusieron la fecha en que entraría en vigor la disposición porque ello implicaba una reorganización fiscal que fue posible llevar a término hasta 1896.

En síntesis, el compromiso entre federalistas y confederalistas se encuentra en que la Constitución reconoció a los estados como entidades preexistentes. Este era un triunfo de la

¹¹¹ "Dictamen sobre la adición de muchos diputados que piden la abolición de las alcabalas y las aduanas interiores" en Zarco, 1987, p. 876.

¹¹² Payno incluso afirmó que "la alcabala pesa sobre la subsistencia, disminuye el alimento del pueblo, lo reduce a la desnudez, y en su inquisición fiscal, tiene todos los vestigios de edades semibárbaras y ultraja la dignidad del hombre" en Zarco, 1987, p. 876.

¹¹³ Efectivamente, la supresión de las aduanas interiores era una exigencia plasmada en el art. 8o. del Plan de Ayutla reformado en Acapulco. De hecho, numerosos estados al adherirse al Plan decretaron la supresión de las alcabalas. Covo, 1983, p. 447.

¹¹⁴ Zarco, 1987, pp. 879, 883 y 886.

¹¹⁵ Zarco, 1987, p. 886.

¹¹⁶ Intervención del diputado Cerqueda en Zarco, 1987, p. 658.

tradición, en palabras de Castillo Velasco "la soberanía de los estados era el resultado de lo que había sido antes".¹¹⁷

El grupo que sin duda sufrió una rotunda derrota fue el que favoreció que se mantuviesen las libertades pactistas de corte estamental. El primer revés lo sufrieron cuando el pleno aceptó por 78 votos contra uno que se introdujera en la Constitución la *Ley Juárez* que abolió los fueros eclesiástico y militar con lo que se suprimieron los estatutos jurídicos diferenciados para las corporaciones y con ello, por lo menos en el texto, se establecía la igualdad jurídica de los ciudadanos. El Congreso también aceptó la *Ley Lerdo* que nacionalizó los bienes de todas las corporaciones, es decir, los de las comunidades religiosas, cofradías, ayuntamientos y en general de todo establecimiento que tuviera el carácter de duración perpetua o indefinida. Estas medidas anticorporativas propias del jusnaturalismo fueron convertidas en una garantía individual estatuida en el artículo 13 constitucional que estableció que "En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y que estén fijados por la ley".¹¹⁸

Pese a ello, algunos diputados defendieron las prerrogativas del ejército al discutirse las facultades del legislativo. La fracción XII del artículo 72 dispuso que sería facultad del Congreso levantar y sostener el ejército de la Unión y reglamentar su organización y servicio. La principal objeción fue la del diputado Ampudia quien consideró que el Congreso invadía las funciones de la plana mayor. Fue precisamente por esta razón por lo que fue aprobado con 64 votos contra 15.¹¹⁹ No se asignaron recursos a las comandancias generales y principales de la República porque se consideró que sería una amenaza a la independencia de las autoridades civiles.¹²⁰ La importancia de los límites que se establecieron a los militares radica en que el ejército dejó de ser una poderosa corporación para convertirse en una institución subordinada al poder constitucional.¹²¹

En el Congreso Constituyente se manifestaron diputados que presentaban tendencias centralistas como pudo observarse al discutirse la jerarquía que debía establecerse entre la soberanía de los estados y la federación, y en particular al formular la manera en que la federación hiciera cumplir la carta fundamental a los estados. El artículo 114 del proyecto de

¹¹⁷ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 236.

¹¹⁸ El mismo artículo 13 estableció "subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción". Zarco, 1987, p. 165.

¹¹⁹ Zarco, 1987, pp. 675-677.

¹²⁰ Citado por Carmagnani, 1993, p. 147.

¹²¹ Carmagnani, 1993, p. 147.

constitución proponía que los agentes para cumplir y hacer cumplir las leyes federales, fuesen los tribunales de Circuito y de Distrito.

Arriaga explicó que con el artículo propuesto "lo que se quiere es, que las leyes generales no queden a merced de los poderes de los estados; que los agentes de la federación sean responsable y cesen los desórdenes, el caos y la anarquía, que resultaron de la mala inteligencia de la federación".¹²² Este malentendido sobre lo que era el sistema federal tenía su origen, según el presidente de la comisión, en que la Constitución de 1824 se olvidó que en los asuntos generales no deben verse los intereses particulares de los estados, y que es indispensable que la administración pública sea uniforme.¹²³

Mata, por su parte, agregó que cuando el país había estado regido por el sistema federal, la República había padecido la pugna entre gobernadores y los comandantes militares, éstos últimos representantes de la federación. El artículo propuesto evitaría que se repitieran los desórdenes porque el poder judicial siendo un poder neutro no entablaría controversias con los estados --acaso sí las redimiría-- y tampoco contaría con el apoyo de las fuerzas de las armas. La objeción más importante la presentó el diputado Moreno quien arguyó que la comisión trataba de establecer tres poderes ejecutivos: el general, el de los estados y el de los jueces. El artículo fue rechazado por una amplia coalición centralista-confederalista que sumó los 59 votos contra 20 del grupo liberal-federalista.

El diputado Castañeda propuso que se redactara en los siguientes términos: "los gobernadores de los estados serán los agentes de la federación para publicar y hacer cumplir las leyes".

Arriaga fue el primero en objetarlo, puesto que consideraba que ponía en peligro al federalismo en cuanto los gobernadores, representantes de las soberanías de los estados, quedarían reducidos a la condición de dependientes del gobierno general, temía que se repitieran las mismas prácticas que se habían registrado en el pasado: "Estos dependientes cometen todo género de abusos, ejercerán una especie de veto en las leyes federales, y opondrán como antes resistencia al pago del contingente, al cobro de los impuestos, a las leyes de reemplazos para el ejército, y de todo esto no resultará más que la anarquía".¹²⁴

Prieto, Mata y Zarco rechazaron el nuevo texto por considerar que tendía al centralismo.¹²⁵ La intervención del diputado Ruiz permitió que se zanjaran las diferencias

¹²² Debate del artículo 114 en Zarco, 1987, pp. 831-832.

¹²³ Zarco, 1987, p. 832.

¹²⁴ Zarco, 1987, p. 835.

¹²⁵ Prieto señaló que los gobernadores convertidos en agentes naturales de la federación eran equivalente a dar al poder del centro "una escolta de soberanos, una reproducción de visires que no deja ni sombra del sistema federal". Zarco, 1987, p. 637. Para Zarco este artículo hacía de los gobernadores agentes subalternos del gobierno federal, ello era "encaminarse al centralismo más acabado, a la forma de gobierno que más funesta y

señalado que ambos artículos que se proponían le parecían dignos de reprobarse; “pero mientras no haya otra idea mejor pude sostenerse que los gobernadores deben promulgar las leyes generales sin ser agentes subalternos del gobierno del centro”.¹²⁶ Esta observación permitió que el artículo se redactara por tercera vez quedando de la siguiente manera: “los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”, con lo que fue aprobado por 55 votos contra 24. El nuevo texto redactado frente al propuesto por la comisión restó competencias al poder judicial en su control de la constitucionalidad y, en cambio, estableció una verdad de perogrullo.

Una mirada atenta a las votaciones de los artículos revisados permite conocer la representación numérica de los distintos grupos parlamentarios. Cabe advertir que el siguiente cuadro se formó con las votaciones, y no con el conjunto de los diputados, puesto que fueron electos 155 propietarios y 155 suplentes, pero sólo se presentaron ante el Constituyente 127, de los cuales asistieron a las sesiones de manera asidua tan sólo 80 representantes. Más aún, fue frecuente que los diputados confederalistas y pactistas como parte de su estrategia política no asistieran a las sesiones en que se votaron los artículos a los que oponían mayor resistencias.¹²⁷

Cuadro 1
Grupos parlamentarios en el Constituyente de 1856

<i>Artículo discutido</i>	<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Votos obtenidos</i>	<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Votos obtenidos</i>
Art. 13	Pactistas	1	Jusnaturalistas	73
Art. 72 fr. XII	Pactistas	15	Jusnaturalistas	64
Art. 72 fr. IX	Confederalistas	16	Federalistas	64
Art. 111 fr. III	Confederalistas	15	Federalistas	64
Art. 112 fr. I	Confederalistas	8	Federalistas	71
Art. 114	Coalición centralistas-confederalistas	59	Federalistas	20

El grupo de diputados que se mantuvo del lado de la comisión que redactó el proyecto era pequeño, puesto que si se toma en cuenta que incluyendo el voto de los mismos comisionados, apenas alcanzó a sumar entre los 13 y 15 diputados, como puede observarse en el debate relativo a la supresión de las alcabalas.

perniciosa ha de ser a la República” en Zarco, 1987, p. 842. Mata fue aún más terminante e indicó que si lo que se quiere es el centralismo dígame francamente y recordó que conforme al *Plan de Ayutla*, puede adoptarse una forma central y así no hay necesidad de invocar a la federación para destruirla. Zarco, 1987, p. 843

¹²⁶ Zarco, 1987, pp. 850-851.

Este era el mismo tamaño que tenía el grupo pactista, pues su voto se mantuvo alrededor de los 15 diputados. Mientras que el de los confederalistas fluctuó entre los 8 y los 16 diputados.

En el polo opuesto se encontraban los jusnaturalistas cuyas votaciones se mantuvieron en el rango de los 64 y 73 diputados. Este fue el mismo rango en el que aproximadamente osciló la votación de los federalistas.

Desafortunadamente las votaciones en el Constituyente no fueron nominales, lo que impide conocer la manera en que votó cada uno de los diputados. No obstante, el cuadro anterior permite confirmar nuestra hipótesis: fue la reformulación del federalismo a partir de su conjunción con el jusnaturalismo en la década de los años 40, lo que condujo a que para el Constituyente de 1856 ambas tendencias se hubiesen amalgamado, por ende el voto en favor de los derechos del hombre y el ciudadano pertenece también al grupo federalista, es por eso que en este trabajo se les ha denominado federal-liberal.

La oscilación del voto de siete diputados que se encuentra entre los confederalistas, y el de nueve diputados entre los federalistas-liberales podría indicar que se trata de representantes que no estuvieron identificados con ninguno de los grupos y que se aliaron a uno u otro, dependiendo del asunto discutido.

Estas primeras conclusiones podrían dar una falsa imagen del Constituyente como si éste hubiera estado dominado por dos grupos compactos antagónicos. Los únicos diputados en los que se encuentra una votación consistente fueron los 15 representantes que se mantuvieron leales a la comisión de dictamen.¹²⁸

El análisis de las intervenciones de los diputados durante el debate permite señalar la heterogeneidad de los grupos en el Congreso. Baste ejemplificar con dos connotados liberales.

Del lado de los confederalistas se encuentra a Ignacio Ramírez, quien se destacó por su lucha en contra de las corporaciones y en especial en contra de la eclesiástica. En el debate se vio obligado a reafirmar repetidamente su fe en el federalismo, sin embargo, defendió las aduanas interiores.

El voto de Guillermo Prieto muestra que siendo un liberal y convencido anticorporativista era proclive a que no se introdujeran cambios muy radicales en lo que se refiere a las rentas de los estados, de ahí su oposición a que se suprimiesen las alcabalas y a

¹²⁷ Covo, 1983, p. 92.

¹²⁸ Al revisar las intervenciones en el Congreso también destaca la voz solitaria del diputado Cerqueda quien sistemáticamente votó en favor del confederalismo y por la subsistencia de las prerrogativas militares.

que se restaran facultades a las entidades para gravar las mercancías extranjeras. Es probable que esta tendencia a la moderación surgiera de su experiencia como secretario de Hacienda.¹²⁹

En pocas palabras, se puede concluir que el voto de los diputados no responde a grupos compactos capaces de seguir una disciplina partidista sino sólo a tendencias, debido a que en el siglo XIX no existían partidos modernos que organizaran las actividades políticas en torno a un proyecto definido. Había, en cambio, grupos de opinión, facciones y representantes independientes. Esta era la realidad del Constituyente.

La democracia: freno al despotismo y expansión de la ciudadanía

En la historia del marco institucional mexicano destaca una misma continuidad: se instituyó una república representativa en cada una de las leyes fundamentales que estuvieron vigentes desde 1824 hasta 1857, inclusive. Quizá, la nota distintiva de la Constitución de 1857 es que conjugó cuatro principios completamente independientes: la democracia, el jusnaturalismo, el contractualismo y el federalismo.

Los tres primeros principios se expresaron claramente en la multicitada exposición de motivos del proyecto de constitución que afirmó “El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres” y agregó que “el gobierno se instituye para el bien de la sociedad, para su mejora y para su perfeccionamiento, tanto en la parte moral como en la parte física. Para lograrlo “el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad”. La forma de conocer la verdad era apelando a la conciencia pública “de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresa y manifiesta la razón y la voluntad de todos”.¹³⁰

El principio jusnaturalista quedó plasmado en la Constitución al declararse la igualdad de derechos de los ciudadanos.

El jusnaturalismo de tintes contractualistas se expresó en que la mayoría de los diputados coincidían en que el origen de la representación estaba en que el ciudadano delegaba una parte de su libertad a favor del Estado, a cambio adquiría derechos sobre éste. Por ende, el Constituyente discutió si el voto y el desempeño de cargos públicos eran una obligación ciudadana o un derecho natural. La mayor parte de la asamblea defendió que era un derecho natural porque consideró que el hombre se asociaba en sociedad por una necesidad orgánica, por ello era indispensable que tuviera el derecho a elegir a los individuos que formaban el gobierno.

¹²⁹ Prieto como secretario de Hacienda del presidente interino Juan Álvarez había preparado el decreto de supresión de las alcabalas, pero el decreto fue suspendido por órdenes del presidente Ignacio Comonfort. Covo, 1983, p. 449.

El jusnaturalismo de corte contractualista se conjugó con el principio de soberanía popular, entendida ésta como la potestad suprema que el pueblo y el hombre tienen sobre su libertad y su derecho. Este fue el fundamento de la representación por lo que en la Constitución se fijó que “todo poder político se funda en el pueblo, que es instituido para su beneficio; que el pueblo tiene en todo tiempo el incuestionable derecho de alterar la forma de su gobierno”, siempre y cuando no alterara la libertad, los derechos del hombre y los de la sociedad (art. 39).¹³¹ En consecuencia, en la Constitución de 1857 todos los cargos públicos eran de elección popular: el Presidente de la República, los gobernadores de los estados, presidentes municipales, miembros del Congreso, diputados de las legislaturas estatales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, e incluso, en algunos estados los jueces de circuito y de distrito también eran electos.

El siguiente paso en la argumentación del grupo federalista democrático que dominó la comisión de dictamen fue unir el jusnaturalismo y el contractualismo con la necesidad de instituir un sistema federal. Sin embargo, la comisión no lo argumentó.

La articulación de la democracia con el federalismo se encuentra en que ambos sistemas de gobierno se conceptualizaban como frenos al despotismo.

Primero, al reconocer a la democracia como la única forma posible de gobierno, puesto que el jusnaturalismo “el gran principio de igualdad” había corroído todas las justificaciones históricas que anteriormente había sostenido el gobierno “porque el derecho divino, las castas privilegiadas, las clases nacidas exclusivamente para mandar y gobernar, son teorías que ya no tienen crédito y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas” --indicó Arriaga.¹³²

Segundo, al establecer que la soberanía popular se ejercía por medio de los poderes de la unión y los poderes de los estados.

Tercero, al dividir los poderes porque consideraban que los gobiernos representativos permitían y obligaban a todos los ciudadanos a participar en todos los asuntos públicos, “realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos”.¹³³ Esta era la diferencia más palpable entre la democracia y los gobiernos despóticos, ya fuese que tuvieran la forma monárquica o “aristocrática” --según Arriaga-- pues reunían y concentraban en manos de una o pocas personas o corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad.

En este apartado se analizará la manera en que la ciudadanía se articuló con el sistema federal, para ello que será necesario revisar la relación entre ciudadano y orden social que se

¹³⁰ Arriaga [1856], 1988, p. 541.

¹³¹ Arriaga [1856], 1988, p. 542.

¹³² Arriaga [1856], 1988, p. 541.

expresa en el concepto de vecino, que a su vez se permea el sistema electoral. Dada la importancia que para los constituyentes tenía la división de poderes y, en particular, el Congreso como representante de los ciudadanos en el ámbito federal, en este apartado además se explicará la manera en que los requisitos de elegibilidad de los congresistas influyeron en la conformación del poder legislativo y en el siguiente apartado se estudiará la división de poderes y el sistema unicameral instituido.

En la Constitución de 1857 el principio de representación se expresó en el artículo 39 que estableció que la soberanía nacional residía esencial y originariamente en el pueblo, lo que obligaba al ciudadano a influir en el destino de la nación participando en el gobierno con el derecho al voto y a ser votado para los cargos de elección popular (art. 35). El pueblo debía lealtad y ejercía su soberanía en dos esferas “en los poderes de la Unión en los casos de su competencia y en los estados para lo que toca a su régimen interior” (art. 41). En el campo de la representación esta doble soberanía condujo a una doble ciudadanía. Los ciudadanos ejercían sus derechos políticos ante la federación y ante su entidad. La importancia del voto radicaba en que era el punto de articulación de la sociedad con sus elites políticas.¹³³

Para los legisladores la clave de la representación estaba en definir quiénes serían los ciudadanos, es decir, quién estaría habilitado para ejercer el derecho el voto y a ser votado.

Conforme a la doctrina liberal el ciudadano era una cabeza (un individuo), un voto y también un contribuyente, puesto que ayudaba a sostener el Estado pagando impuestos.¹³⁵ El Constituyente retomó la larga tradición mexicana que otorgaba una ciudadanía generosamente extensa, sólo se exigió como requisitos ser mexicano, mayor de edad y tener un modo honesto de vivir (art. 34), es decir, excluyó a los extranjeros, a los menores de edad y a las mujeres.

La ciudadanía expresaba una problemática mayor. El ciudadano en primer lugar era concebido como un individuo, y como tal era la realidad básica de la vida social.¹³⁶ El ciudadano debía lealtad a las instituciones políticas, sin la mediación de linajes, gremios, comunidades o corporaciones. Más aún, se buscaba que por medio de la lealtad individual al Estado secular se corroyeran progresivamente las fuentes de lealtades intermedias como la

¹³³ Arriaga [1856], 1988, p. 542.

¹³⁴ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 87.

¹³⁵ Con el objeto de vigilar el uso del patrimonio de los ciudadanos, el Congreso dedicaba la mitad de sus periodos de sesiones a la revisión de la cuenta pública, del presupuesto federal y le competía aprobar los empréstitos públicos, como se verá en el siguiente apartado.

¹³⁶ La diferencia más importante entre el jusnaturalismo liberal y el jusnaturalismo de corte confesional se ilustra en su concepción de la célula básica de la sociedad. Para los primeros era el individuo, para los segundos era la familia y las corporaciones a las que ésta estaba unida, y en particular a la iglesia. Como representante del jusnaturalismo confesional véase Murgía, 1847.

Iglesia, el fuero militar, el cacique local y las economías semiautónomas que impedían la creación de una conciencia nacional.¹³⁷

Los miembros de la comisión de dictamen suponían que por medio del ejercicio de los derechos políticos y de la igualdad jurídica, los mexicanos podrían construir una sociedad regida por ciudadanos que vivieran en un estado de derecho y que sería el fundamento del orden institucional, pero sabían que la labor no sería sencilla.

Estaban convencidos de que el ejercicio de las garantías individuales sería el promotor del cambio social. El Manifiesto a la Nación que precede a la ley fundamental afirmó que:

El Congreso creyó deber asegurar [las garantías] en la Constitución para hacer efectiva la igualdad, para no conculcar ningún derecho, para que las instituciones desciendan solícitas y bienhechoras hasta las clases más desvalidas y desgraciadas, a sacarlas de su abatimiento, a llevarles la luz de la verdad, a vivificarlas con el conocimiento de sus derechos. Así despertará su espíritu, que aletargó la servidumbre; así se estimulará su actividad, que paralizó la abyección; así entrarán en la comunión social y, *dejando de ser ilotas miserables*, redimidas, emancipadas, traerán nueva savia, nueva fuerza a la República.¹³⁸

Esta cita ilustra una paradoja que se presentó al Constituyente: Por un lado, se reconocía el ejercicio de los derechos políticos (de ahí que sea significativo el uso del concepto griego clásico *ilotas*) como el modo de redimir a “las clases desvalidas”. Por otro lado, era también un vivo reconocimiento de que esas clases no conocían sus derechos ciudadanos y entonces ¿podría encargárseles la elección de los altos funcionarios de la federación?

El Constituyente discutió ampliamente si debía otorgarse el voto universal a los ciudadanos. Francisco Zarco sostuvo que la verdadera democracia se lograba con la votación directa y que la única escuela del pueblo era la democracia. Ignacio Ramírez rechazó violentamente el voto indirecto y afirmó que si se negaba al ciudadano el ejercicio de la soberanía, “si de él se desconfía, si se le tiene miedo, si se le quieren imponer tutores, viene a tierra toda la soberanía popular y no queda más que una especie de oligarquía electoral”.¹³⁹ No obstante, el temor a la participación directa de esas “clases desvalidas” hizo posible que se aprobara el sistema indirecto (propuesto por Isidoro Olvera y Moreno) por 60 votos contra 21.

El pleno llegó a una solución de compromiso al establecer en la ley fundamental un sistema electoral indirecto en primer grado. Para comprender cabalmente las continuidades y discontinuidades que se expresan en la Constitución de 1857 será necesario revisar brevemente el proceso histórico que instituyó el sufragio universal, y el sentido de esta ley fundamental

¹³⁷ Carmagnani, 1993, p. 151.

¹³⁸ El subrayado es mío. Citado en Sayeg Helú, 1991, p. 301.

¹³⁹ Intervención de Zarco en Zarco 1987, p. 619.

como un producto acabado del liberalismo democrático que logró ampliar los derechos políticos a todos los ciudadanos.

En el conjunto de las constituciones mexicanas de 1824 a 1847 inclusive, la ciudadanía fue una cualidad de la que prácticamente cualquier mexicano gozaba, puesto que sólo se requirió ser mayor de edad, vecino de la localidad en la que ejercía sus derechos y tener un modo honesto de vivir. Los mismos requisitos se solicitaron en todas las leyes electorales, de 1812 hasta la de 1855 para desempeñarse como ciudadano, como elector primario o de parroquia, así como elector secundario o de partido. La edad fue la única diferencia que se fijó entre el ciudadano elector de primer grado y de segundo grado o de partido.¹⁴⁰

La permanencia del requisito de vecindad era una respuesta a la profunda fragmentación del país en los ámbitos social, económico y aún étnico, y que --como se ha señalado-- fue institucionalizada en la Constitución de 1824 que estableció una doble soberanía y por tanto una doble representación de los ciudadanos ante la federación y ante sus estados o departamentos. La articulación entre la federación y los estados se llevó a cabo por medio del concepto de vecino que dio a la ciudadanía una connotación territorial.

La pluralidad de derechos territoriales expresada en reglamentos y leyes particulares propias de cada entidad federativa dio a la vecindad una connotación distinta y particular en cada localidad. "En consecuencia la vecindad escapa a toda generalización, a toda definición unívoca".¹⁴¹ Pese a ello, se puede afirmar que el vecino era el que contaba con derechos políticos, debido a que éste era el que fijaba su domicilio en un pueblo con el ánimo de permanecer en él, y por ende estaba sujeto a las cargas y tributos inherentes a su estado.¹⁴²

La ciudadanía fue "natural" u "orgánica" y no censataria, porque la condición de vecino y de ciudadano recaía en la calificación del "modo honesto de vivir", que representaba una combinación de virtudes como el prestigio, la honorabilidad, la riqueza y la estima en que se tenía a una persona. El responsable de llevar a cabo este juicio de valor sobre los habitantes de las localidades era el comisionado del Ayuntamiento que empadronaba a los ciudadanos.¹⁴³

¹⁴⁰ En las diversas constituciones se establecieron distintos requisitos de edad. Por ejemplo, en la Constitución de 1842 se estableció que para ser ciudadano bastaba con ser mayor de edad, pero para ser elector primario se requería contar con 25 años cumplidos y para ser elector secundario con 30 años. Noriega, 1986, p. 147. En cambio en la Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente de 17 de octubre de 1855 se estableció que el elector de primer grado debía tener 21 años y el de segundo grado o de partido 25 años. Carmagnani y Hernández, 1999.

¹⁴¹ Carmagnani y Hernández, 1999, p. 374.

¹⁴² Los vecinos se diferenciaron de los forasteros y de los residentes, en que los primeros no podían intervenir en los asuntos públicos como elector o elegible; los segundos tampoco participaban en los asuntos públicos y, sólo fueron considerados residentes si permanecían en la localidad, pero la perdían al salir del lugar. Carmagnani y Hernández, 1999.

¹⁴³ Una vez hechas públicas las listas, los varones excluidos podían reclamar el no haber sido considerados en su municipalidad o a la hora de la votación, a la mesa electoral de su sección, *apud*. "Ley orgánica electoral 12 de febrero de 1857", arts. 3 y 4.

En el periodo 1824-1855 el sistema instituido fue la elección indirecta de segundo grado. En el primer nivel los ciudadanos elegían a los electores primarios. En el segundo los electores primarios elegían a los de partido. El cuerpo electoral de segundo nivel se formaba con personas distintas a la de los electores primarios pues estaba prohibido elegir entre el primer cuerpo de electores al de segundo nivel, no obstante que ambos reunieran requisitos de ciudadanía similares.¹⁴⁴

Diversas investigaciones sobre las elecciones efectuadas en los estados muestran que los electores primarios solían ser los vecinos de las localidades, mientras que la elección de los secundarios recayó en los notables. Para ejemplificarse estas diferencias tómense los resultados del proceso electoral de Querétaro en 1847.¹⁴⁵ Los electores primarios, a los que se les prohibió acceder a los cargos de elección, fueron artesanos, labradores y comerciantes, puesto que eran los que tenían un modo honesto de vivir y los que, probablemente, gozaban de la confianza de los ciudadanos en sus barrios y secciones electorales para designar mediante el voto secreto al elector de segundo grado. Pero, los electores de partido resultaron ser los notables, en su mayoría comerciantes y hacendados. Es posible que estas diferencias sociales se debieran a distintas razones: la junta de electores secundarios se realizaba en la capital del estado lo cual obligaba a los electores de escasos recursos a sufragar fuertes gastos que en ocasiones les impedía asistir. Acaso, los notables estuvieran más interesados en participar en el segundo nivel porque podrían ser electos como diputados a condición de que obtuvieran los dos tercios de los votos de la junta y contaran, además, con un capital (físico o moral), giro o industria honesta que les produjera los recursos con qué subsistir.¹⁴⁶

Es así como jurídicamente no se estableció diferencia alguna entre los electores de primer nivel y los de segundo lo que probablemente en un primer momento ayudó a limar asperezas en las relaciones sociales locales por el simple hecho de que todos los vecinos podían participar en política, pero en cambio el origen social impuso las distancias.

Recientes investigaciones sobre el concepto de representación proponen que las elecciones primarias se desarrollaban en el ámbito social en el cual participaba, acorde con su rango, la vasta mayoría de la población masculina adulta en su calidad de ciudadanos y electores. En un segundo nivel, en el "ámbito político que es una palestra artificial propia y exclusiva del rango superior de los ciudadanos" participaban los electores tanto primarios como secundarios. En la primera mitad del siglo XIX, "fue la distinción entre estas dos esferas de la política la que generó un distanciamiento que acabó por convertirse en un mecanismo

¹⁴⁴ Carmagnani y Hernández, 1999, p. 378.

¹⁴⁵ Juan Cáceres Muñoz, "Poder rural y estructuras sociales en Querétaro, Tesis doctoral del CEH de El Colegio de México", citado en Carmagnani y Hernández, 1999, p. 380.

¹⁴⁶ Carmagnani y Hernández, *apud*. "Convocatoria a la Nación 1855", art. 56.

capaz de bloquear la expansión de la ciudadanía orgánica; es decir, de permitir que trascendiera de lo particular a cada entidad a una más amplia del país.”¹⁴⁷ De modo que el sistema doblemente indirecto fue expresión y causa de que se mantuviera un sistema de representación territorial que reforzaba en este ámbito el horizonte confederal y fue también manifestación de un país socialmente muy jerarquizado, al tiempo que impidió “el acceso a nuevos actores políticos en condiciones de una real igualdad ciudadana”.¹⁴⁸

Al instalarse el Constituyente de 1856 se expresaba la demanda de un vasto sector formado mayoritariamente por los electores primarios que objetaban este sistema que distinguía entre ciudadanos y electores y, más aún reforzaba las jerarquías al volver a distinguir entre electores primarios y secundarios.

Hasta ahora someramente se han revisado los requisitos exigidos a los ciudadanos para votar, pero al analizar las condiciones de elegibilidad de los candidatos a cargos de elección federal, se advierte una mayor jerarquización entre ciudadanos y funcionarios. Esta disparidad se debía a la proporción que guardaba un diputado frente a la población del estado o departamento que representaba, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Composición numérica de la Cámara de Diputados
conforme a los textos constitucionales (1824-1847)

	Constitución de 1824	Las Siete Leyes	Proyecto de Constitución de 1840	Proyecto de Constitución la minoría de 1842	Bases Orgánicas	Acta de Reformas
Proporción de habitantes por un diputado	Un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción de 40 mil	Un diputado por cada 150 mil habitantes o fracción de 80 mil	Un diputado por cada 100 mil habitantes o fracción de 80 mil	Un diputado por cada 70 mil habitantes o fracción de 35 mil	Un diputado por cada 70 mil habitantes o fracción de 35 mil	Un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción de 25 mil

En el cuadro anterior se muestra una tendencia consistente a reducir la proporción de habitantes representados por un diputado (con la excepción de *Las Siete Leyes* cuyo sentido notabiliarlo ya se ha señalado). La única fuente que explícitamente indica las razones de esta tendencia es el voto particular de Mariano Otero, para este legislador

la Cámara de Diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos por que sólo así expresa el elemento democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las opiniones, y no queda expuesta a que sobreponiéndose algunos pocos, el árbitro de la minoría pueda gobernarla sin dificultad.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Carnagnani y Hernández, 1999, p. 383.

¹⁴⁸ Carnagnani y Hernández, 1999, p. 383.

¹⁴⁹ Otero [1847], 1987, p. 140.

De modo que especialmente en las constituciones federales se muestra una ampliación de los derechos políticos activos de los ciudadanos para evitar que la representación quedara limitada a una estrecha minoría de la población. Existía una segunda preocupación, en cuanto la Cámara de Diputados se elegía con base a la población de los estados o departamentos, los que alcanzaban una mayor representación por estar más densamente poblados eran las entidades del centro del país (México, Puebla y Guanajuato). A medida que en el siglo XIX se fueron creando nuevos estados (Guerrero, Hidalgo, Morelos, Aguascalientes, Sinaloa, etc.) se buscó que cada uno de ellos estuviera representado en el Congreso con por lo menos dos diputados.

A lo largo del siglo XIX se encuentra una tensión entre ampliar la representación aumentando el número de diputados de la cámara y establecer o suprimir importantes restricciones por medio de los requisitos de elegibilidad para los candidatos a la representación popular.

En el siguiente cuadro se sintetizan los requisitos establecidos por las diversas constituciones para ser electo diputado federal.

Cuadro 3
Requisitos constitucionales para ser electo diputado (1824-1847)

	Constitución de 1824	Las Siete Leyes	Proyecto de Constitución de 1840	Proyecto de Constitución la minoría de 1842	Bases Orgánicas	Acta de Reformas
Edad	25 años	30 años	30 años	25 años	30 años	25 años
Renta	Sin requisito censatario	Capital físico o moral de 1,500 pesos anuales	Capital físico o moral de 1,500 pesos anuales	Renta efectiva de 1,200 pesos anuales	Capital físico o moral de 1,200 pesos anuales	Se suprime el requisito censatario
Vecindad	Se prefiere al vecino sobre el natural del estado	Vecino o natural del departamento	Vecino o natural del estado	Vecino o natural del estado	Vecino o natural del departamento	Se suprime el requisito de vecindad
Instancia que califica la elección	Autocalificación	El Senado	Autocalificación	Supremo Poder Elector	Autocalificación	Autocalificación

Es notable la permanencia de los requisitos de nacimiento en el estado y de vecindad. Más aún, la Constitución de 1824 explícitamente señaló que debía preferirse la calidad de vecino sobre el natural, de modo que se descubre la exigencia de un arraigo territorial a los diputados.

La comparación de los requisitos solicitados a los ciudadanos y electores con los exigidos para fungir como candidato a la cámara baja muestran un nuevo nivel de diferenciación, que se manifestó en una cuantiosa renta, excepto en las constituciones de 1824 y 1847 que no establecieron requisito censatario alguno. *Las Siete Leyes* y el proyecto de constitución de 1840 añadieron que el origen del capital exigido podría ser físico o "moral", con ello nuevamente se adoptó un juicio cualitativo no cuantificable en un salario o renta. La

importancia de esta disposición radica en que permitió a los sectores medios --profesionistas e intelectuales-- desempeñarse en el Congreso. El capital moral era el trabajo considerado útil para la sociedad, con esta precisión podían participar en los comicios destacados juristas, médicos, ingenieros y maestros. Los responsables de calificar el "mérito moral" de los candidatos a diputados eran los electores secundarios. Así se descubre la misma lógica que se había señalado para que la población masculina adquiriera la ciudadanía: se trata de un juicio cualitativo que se llevaba a cabo en los estados o departamentos, con lo que se reforzaba el arraigo territorial de los representantes al Congreso de la Unión.

El proyecto de la minoría de la comisión de constitución de 1842 introdujo un importante cambio frente a la tradición constitucional, estableció que los candidatos debían contar con una renta efectiva, la que, además, resultaba cuantiosa si se tiene en cuenta que para ser miembro de la representación popular se exigieron mil doscientos pesos, mientras que a la población masculina mayor de edad sólo se le exigió una renta de doscientos pesos para acceder a la calidad de ciudadano.

En la breve exposición de motivos que presenta el proyecto de la minoría muestra la preocupación de estos legisladores que veían en el proceso electoral el "origen y fuente de todos los otros poderes". Este grupo de constituyentes que en el presente trabajo se han caracterizado como los primeros liberales-federales creyeron que el ejercicio de la soberanía popular debía llevarse a cabo dentro "la más amplia libertad combinada con la conservación inalterable del orden" para lograr que "todos los intereses y todas las opiniones sean representados en la misma proporción en que existen en la sociedad".¹⁵⁰ Estas afirmaciones obligan a revisar el articulado del proyecto constitucional.

El sistema electoral instituido era indirecto en dos grados. Establecieron que los ciudadanos ejercían el poder electoral al reunirse en asambleas primarias para elegir electores secundarios (art.13), estos últimos debían contar con 25 años y una renta efectiva de quinientos pesos.¹⁵¹ Los electores secundarios elegían a los altos funcionarios de la federación (presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y congresistas de ambas cámaras) y elegían también a los miembros de la asamblea electoral de su estado. Los miembros de las asambleas electorales tendrían 25 años y una renta efectiva de mil doscientos pesos (art. 14). La principal facultad de las asambleas electorales de los estados era calificar el proceso electoral al resolver las dudas sobre "las cualidades de sus propios miembros, y sobre

¹⁵⁰ En Tena Ramírez, 1988, p. 342.

¹⁵¹ Es posible que los legisladores del proyecto de la minoría tuvieran en cuenta que era una renta alta para muchas localidades por lo que establecieron que "Si en la sección no hubiera al menos diez individuos que tengan esta renta, bastará la mitad." (art. 13). "Voto particular" [1842], 1987, p. 182.

la validez de las elecciones de la que le precedió" (art. 16).¹⁵² Este sistema hacía que los miembros de la asamblea de los estados fuesen los "pares" de los posibles candidatos, pues reunirían los mismos requisitos.

De manera que se descubre un sentido no sólo notabiliaro sino incluso oligárquico que explica la afirmación que hicieran los miembros de la minoría de la comisión de dictamen: "todos los intereses y todas las opiniones sean representados en la misma proporción en que existen en la sociedad".

Las modificaciones introducidas en el tercer proyecto constitucional de 1842, que -- como se ha señalado -- fue producto de un compromiso entre los miembros de la mayoría y los de la minoría de la comisión, muestran una tensión entre el voto censatario y la ciudadanía orgánica. Este proyecto constitucional suprimió el requisito de contar con una renta para los electores secundarios y a cambio se les exigió que supieran leer y escribir.¹⁵³ Esta modificación si bien eliminó el sentido oligárquico, mantuvo su sentido notabiliaro puesto que se calcula que alrededor del 80% de la población era iletrada.

Asimismo, en el tercer texto constitucional de 1842 se preservó la exigencia de una renta de mil doscientos pesos para ser candidato a diputado, pero se retomó la tradición constitucional y se agregó que el capital podría ser fisco o moral. Para que fuera aún más explícita la posibilidad de que llegaran a la Cámara de Diputados notables cuya respetabilidad no residiera en sus riquezas materiales se indicó que "no se requiere el capital prefijado para que puedan ser diputados los profesores de alguna ciencia, que por espacio de cinco años hayan dado lecciones de ella en algún establecimiento público aprobado por el gobierno, siempre que se reúnan las otras cualidades" (art. 36).¹⁵⁴

El articulado del proyecto de la minoría y su contraste con el segundo proyecto de constitución nos permite mostrar que los federalistas no eran necesariamente los mismos que impulsaban una ampliación de los derechos políticos en igualdad de circunstancias para todos los mexicanos, como ha afirmado la historiografía tradicional.

Es posible sostener que a lo largo del siglo XIX hubo una tensión entre el voto censatario y una tendencia hacia el sufragio universal. En favor del voto censatario se expresaron *Las Siete Leyes*, el Proyecto de la minoría de la comisión de 1842 y *Las Bases Orgánicas* de 1843. En estos tres ordenamientos jurídicos subyace un mismo supuesto: la ciudadanía y el derecho a votar y ser votado debían descansar en la "gente de razón", en las

¹⁵² "Voto particular de la minoría" [1842], 1987, p. 183.

¹⁵³ El nombre de Asamblea Electoral del estado se cambió por uno que definía mejor sus facultades: Colegio Electoral de los Departamentos. Asimismo sus funciones y facultades se especificaron con mayor precisión en el artículo 23. "Voto de la minoría" [1842], 1987, p. 185.

¹⁵⁴ "Segundo proyecto de constitución" [1842] en Tena Ramírez, 1988, p. 381.

personas que pudiesen tomar una decisión consciente e independiente, por ello se estableció, por ejemplo en las Bases Orgánicas, que no podrían desempeñar los cargos de elección popular las personas que tuviesen un impedimento “físico o moral, o excepción legal” (art. 20). Asimismo, se suspenderían los derechos ciudadanos a las personas que se consideraba que no tenían un juicio independiente por estar sujetos a sus patrones, que era el caso de los sirvientes domésticos, tampoco podían votar las personas de las que se dudaba que pudieran ejercer un juicio “recto”: el ebrio consuetudinario, el tahúr de profesión, el vago y el dueño de casa de juegos prohibidos (art. 21).

El sentido notabiliario de los textos constitucionales señalados se expresa en el sistema indirecto en dos grados y en los requisitos asentados para la elegibilidad de los diputados, este doble filtro aseguraba que la elección de los diputados recayera en los propietarios, “la gente de razón”, es decir, los notables.

La tendencia en favor del voto censatario se descubre incluso en el *Acta de Reformas* que suprimió el requisito de una renta prefijada. Esta supresión no se hizo porque fuese restrictivo para la mayoría de los mexicanos, sino porque presentaba grandes dificultades para establecerlo. Mariano Otero en su tan citado voto particular señalaba que

La idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar los derechos de ciudadano, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo, y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra; y principalmente porque estimando esa cuota como una garantía de moralidad e independencia para que fuera justa sería necesaria variarla, respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la República, lo cual se haría tan embarazoso que se haría imposible.¹⁵⁵

Fue también el *Acta de Reformas* la que suprimió por primera vez el requisito de vecindad, puesto que según explicó Otero resultaba completamente inútil para garantizar el buen desempeño de la Cámara de Diputados. Para modificar la representación nacional se debía transformar al electorado a través de la educación de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, mismos que fueron expandidos por este ordenamiento jurídico. Para este legislador el problema radicaba en que las constituciones precedentes tenían un sentido electoralero. Para superarlo él propuso que se debía dejar “al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos”.¹⁵⁶ Los medios de llevar a cabo esta acción pedagógica se instituyeron en el artículo 2o. que estableció no sólo el derecho de los ciudadanos a votar en las elecciones populares, sino también el de petición, el de reunión para discutir los negocios

¹⁵⁵ Otero [1847], 1987, p. 137.

¹⁵⁶ Otero [1847], 1987, p. 138.

públicos, y pertenecer a la guardia nacional.¹⁵⁷ La importancia de la transformación del electorado no era poca cosa, puesto que permitiría que por fin se sustrajeran “los negocios públicos del campo de los motines, para llevarlos al de las instituciones democráticas”.¹⁵⁸

En síntesis, la supresión de la vecindad como requisito de elegibilidad muestra una tendencia a superar la representación territorial y orientarla hacia una representación nacional. Era una consecuencia lógica del intento por superar la territorialidad de corte confederal que apuntaba hacia la reformulación del federalismo para convertir a la federación en una esfera autónoma nacional. La transformación del federalismo era tan profunda que modificaría la representación y con ella el núcleo de la sociedad: el ciudadano que superada su raigambre territorial se convertiría en ciudadano nacional.

Las condiciones de elegibilidad de los senadores fueron aún más restrictivas que las instituidas para desempeñarse como diputado, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 4
Requisitos constitucionales para ser electo senador (1824-1847)

	Constitución de 1824	Las Siete Leyes	Proyecto de Constitución de 1840	Proyecto de Constitución la minoría de 1842	Bases Orgánicas
Edad	30 años	35 años	35 años	35 años	35 años
Renta	Sin requisito censatario	Capital físico o moral de 2,500 pesos anuales	Capital físico o moral de 2,500 pesos anuales	Renta efectiva de 3,000 pesos anuales	Renta efectiva de 2,000 pesos anuales
Vecindad	Vecino o natural del estado	Vecino o natural del departamento	Vecino o natural del estado	Vecino o natural del estado	Se suprime el requisito de vecindad
Experiencia previa de gobierno	Sin este requisito	Sin este requisito	Sin este requisito	Sin este requisito	La Cámara de Diputados postulará para senadores a las personas que se hubieran distinguido o por sus méritos y servicios en la carrera civil, militar y eclesiástica
Forma de elección	Elección a cargo de los electores secundarios	La Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte forman listas por separado. Las juntas departamentales eligen de estas listas	Electos por las juntas departamentales	Elección a cargo de los electores secundarios	Los senadores son electos por las asambleas departamentales. Un tercio es electo por una terna formada por la Cámara de Diputados, el Presidente, y la Suprema Corte de Justicia
Instancia que califica la elección	Autocalificación	Supremo Poder Conservador	Autocalificación	Supremo Poder Electoral	Autocalificación
Frecuencia de renovación	Por milades	Por tercios	Por tercios	Por milades	Por tercios

¹⁵⁷ Artículo 2o. del Acta de Reformas en Otero [1847], 1987, p. 152. El propio Otero señalaba que la transformación de los ciudadanos sería lenta “nada importa que el derecho de petición comience a ejercer en el sentido de las pasiones de nuestra época, que las primeras reuniones populares no ofrezcan todo el interés de su grande objeto, ni que la Guardia Nacional, limitada todavía a mucho menos de lo que debe ser, presente algunos vicios”. Otero [1847], 1987, p. 138.

Las restrictivas condiciones de elegibilidad de los senadores se debían a las funciones que se otorgaron a la cámara alta. En el conjunto de los textos constitucionales el Senado se concibió como un cuerpo de notables que revisaba y moderaba los actos de la Cámara de Diputados. Era también el jurado de sentencia en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios de la federación acusados por la representación popular. En otras palabras, no se trataba de una cámara colegisladora, por lo que toda iniciativa comenzaba en la Cámara de Diputados y a la de senadores sólo correspondía su revisión. El Senado era la institución llamada a limar la conflictividad entre la representación popular y el Presidente, al tiempo que daría estabilidad a la política interior y exterior del país.

La función moderadora de la Cámara de Senadores se explica y desarrolla ampliamente en el voto particular de Mariano Otero, quien señaló que la Cámara de Diputados era numerosa porque representaba a la población y expresaba “el principio democrático en toda su energía”. El Senado en cambio debía ser una cámara más reducida y más lenta porque representaba

a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones, el tesoro por así decirlo, de una política nacional.¹⁵⁹

La “prudencia” y la continuidad se aseguró en todas las leyes fundamentales haciendo que el Senado no se renovara completamente en las elecciones federales como lo hacía la Cámara de Diputados, sino por mitades o por tercios.

En *Las Bases Orgánicas* y en el *Acta de Reformas* se introdujo un nuevo requisito: una importante proporción de los senadores debía contar con experiencia previa de gobierno. Es otra vez Otero quien explica la razón de esta medida. Sin importar todos los requisitos de elegibilidad que se impusieran a los diputados ya fuesen una edad madura, una profesión respetable, una renta cómoda, la vecindad o el nacimiento en la localidad que representarían, no garantizaba que fuesen buenos diputados, como tampoco garantizaba que no se “extraviase el cuerpo electoral” y terminara por elegir “demagogos frenéticos”.¹⁶⁰

Una mirada a los requisitos de elegibilidad señalados en el Cuadro 4 permite responder a quiénes representaba el Senado.

En todas las constituciones se mantuvo el principio de representación federal, es decir, los senadores representaban a los estados o departamentos. En las constituciones más restrictivas --*Las Siete Leyes*, *Las Bases Orgánicas* y el *Acta de Reformas*-- representaban a

¹⁵⁸ Otero [1847], 1987, p. 152.

¹⁵⁹ Otero [1847], 1987, p. 140.

los notables del país. Es así como en estas constituciones se descubre en el Senado una doble representación: una territorial y la otra notabiliaria.

La representación en *Las Bases Orgánicas* tuvo un cuádruple sentido: territorial, notabiliario, estamental y oligárquico. El primero se expresa en la representación de los estados. El sentido notabiliario se ilustra en la exigencia de que una porción de los senadores debía contar con una amplia experiencia de gobierno al haberse desempeñado como Presidente o Vicepresidente de la República, secretario del Despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, diputado o senador, diputado local o ministro de la Suprema Corte de Justicia (art. 40).¹⁶¹

El sentido estamental se muestra en la exigencia de que algunos de sus miembros debían ser obispos o generales de división con lo que se aseguraba la representación de las dos corporaciones mejor organizadas del país, lo cual sin duda es sobresaliente puesto que el resto de las constituciones que rigieron la República explícitamente prohibieron a los miembros del alto clero fungir como funcionarios de la federación.

En *Las Bases Orgánicas* había también un sentido oligárquico-territorial, pues estableció que en las ternas propuestas por las asambleas departamentales debían escogerse a los individuos de las siguientes "cuatro clases": agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. A estos candidatos se les exigía una "propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos"(art. 40).¹⁶²

Los requisitos de elegibilidad de los senadores conjugaron dos tendencias: una que hacia del Senado el representante de los estados ante la federación por lo que el sentido territorial de la elección se reforzaba al exigir que fuera vecino o natural del estado o departamento y al establecer que la elección recaía en los electores secundarios. La otra tendencia apuntaba a que se estableciera un senado notabiliario. La manera de garantizar que fueran electos los notables fue a través de una combinación de los siguientes requisitos: una renta prefijada, experiencia previa de gobierno y el modo de efectuar la elección con base en una terna elaborada por los altos funcionarios de la federación y de la que elegían las asambleas departamentales.

Cabe hacer hincapié en que no se encuentra una correlación entre el federalismo y el sufragio universal, ni entre federalismo y ampliación de los derechos políticos activos. El mejor ejemplo lo brinda el Proyecto de Constitución de la Minoría de la Comisión de 1842

¹⁶⁰ Otero [1847], 1987, p. 141.

¹⁶¹ Bases orgánicas de la República Mexicana [1843], 1988, p. 412.

¹⁶² Bases orgánicas de la República Mexicana [1843], 1988, p. 412.

que fue el primer intento de expandir las facultades de la federación creando un auténtico federalismo, como se muestra en su voto particular

...todo está al árbitro del poder general ampliamente acaudalado, poseedor el sólo de la fuerza pública, regulador de cuanto tiende a estrechar los lazos de la nacionalidad y conservador del pacto fundamental contra el cual los estados quedan en verdadera impotencia. No hay que temer, pues, a la anarquía, ni a la guerra civil, ni la división, ni los atentados contra los derechos de los mexicanos: creemos que todo puede precaverse y todo salvarse.¹⁶³

Fue precisamente este proyecto de constitución el que exigió como requisito para desempeñarse como senador que el ciudadano contara con una renta efectiva de tres mil pesos. El tercer proyecto constitucional introdujo una pequeña modificación con la cual el sentido oligárquico fue atemperado, puesto que estableció que para los candidatos que se hubiesen desempeñado como altos funcionarios de la federación bastaría que contara con una renta de mil doscientos pesos anuales.

En pocas palabras, en el conjunto de las constituciones mexicanas que estuvieron vigentes entre 1824 y 1847 se revela que los diputados y senadores cumplían con una doble representación: una territorial y la otra notabiliaria. La primera se garantizó a través del requisito de vecindad; la segunda por medio de restrictivas condiciones de elegibilidad y por medio del sistema indirecto en segundo grado. Ello es cierto, incluso, para la Constitución de 1824, que sólo exigió como requisito a los congresistas una edad de 25 ó 30 años dependiendo si se desempeñaran como diputados o senadores, pero el sistema electoral aseguraba que la elección recayera en notables.

En los requisitos de elegibilidad de los senadores es posible descubrir otra tensión entre representación territorial y nacional. Esta última se expresó en la Constitución de 1836, la única que no exigió el requisito de vecindad y en cambio impuso que los senadores fuesen mexicanos por nacimiento, ello fue posible porque fue la única constitución que estableció un sistema unitario. No obstante, esta demanda fue presentada en el Constituyente de 1856, como se verá a continuación.

Las condiciones de elegibilidad de los congresistas en el nuevo pacto federal y la ley electoral de 1857

En el Congreso Constituyente de 1856 el debate en torno a las condiciones de elegibilidad de los diputados se centró en la representación territorial. La comisión propuso en su proyecto que el diputado debía ser residente del estado o territorio que representara.

¹⁶³ "Voto particular de la minoría" [1842], 1987, p. 176.

Un segundo grupo representado por el diputado Moreno propuso que era preferible que se fijara el requisito de vecindad sobre el de residencia, "porque la primera es fija y permanente y la segunda variable y causal".¹⁶⁴ Las diferencias entre el primer y segundo grupo eran importantes. La comisión se inclinaba por un criterio cuya aplicación fuera susceptible de fijarse por el derecho positivo. Los segundos defendían la tradición y con ella criterios de Antiguo Régimen como lo era el "modo honesto de vivir" que era el fundamento sobre el cual el habitante adquiría la calidad de vecino y, por tanto, la de ciudadano.

Un tercer grupo --formado por los diputados Río, Zarco, Castillo Velasco, Mariscal, Prieto, García Granados e Ignacio Ramírez-- propusieron que se suprimiera el requisito de vecindad. Este grupo encabezó la tendencia en favor de que se instituyera una representación nacional, puesto que "la diputación al poder federal debía ser la prenda de la unidad nacional, la representación del espíritu de homogeneidad de intereses como nación, y para ese objeto debieron llamarse todas las aspiraciones, todas las aptitudes, a todos los ciudadanos sin excepción".¹⁶⁵

En las divergencias entre los grupos primero y segundo frente al tercero se expresan dos conceptos distintos sobre el federalismo y sobre la función que el Congreso debía desempeñar. Para el grupo de Ramírez y Zarco el Congreso debía ser una institución nacional. Prieto, por ejemplo, indicó que bueno era que se defendieran "con valor los intereses locales; pero que estos no vengan a predominar sobre el interés general",¹⁶⁶ era necesario trascender el localismo en la representación al Congreso de la Unión puesto que éste "no tiene que ocuparse de intereses locales, sino de expedir leyes generales, de los objetos todos que expresa la Constitución".¹⁶⁷ El Nigromante puntualizó que esos intereses generales no sólo eran "las relaciones extranjeras y todo lo que afecta al estado de paz y guerra, sino también los que entrañan los grandes principios políticos en la situación interna del país".¹⁶⁸

Este tercer grupo mostró con gran agudeza que los diputados que buscaban mantener los requisitos territoriales hacían del congreso general el representante de "las sociedades" que conformaban el país. Por ello, afirmaron que sus contrincantes querían "que el provincialismo se convierta en dogma político, y se pretenda que los intereses locales vengan a prevalecer sobre los intereses generales, y a frustrar el fin grandioso de la federación".¹⁶⁹ Este grupo de federalistas y liberales insistió en que de los intereses locales debían ocuparse las legislaturas

¹⁶⁴ Zarco, 1987, p. 519.

¹⁶⁵ "Exposición de motivos de la proposición pidiendo que se suprima el requisito de vecindad para ser electo diputado" en Zarco, 1987, p. 571.

¹⁶⁶ Intervención de Guillermo Prieto en Zarco, 1987, p. 551.

¹⁶⁷ Intervención de Guillermo Prieto en Zarco, 1987, p. 533.

¹⁶⁸ Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, p. 552.

de los estados. Pero, los otros dos grupos pretendían que el congreso general y las legislaturas se ocuparan al mismo tiempo de los intereses locales, por lo que “habrá muy a menudo resoluciones encontradas y casos de conflicto, que echarán por tierra el sistema federal”.¹⁷⁰ Fue este grupo el que pugó no sólo por establecer una representación nacional sino también porque se suprimiera su sentido notabiliario para dejar a los electores en libertad “para que ellos llamen a la virtud y al talento donde quiera que lo encuentren”.¹⁷¹ Presentaron también una razón partidista: era factible que cuando el “Partido Liberal” quisiera continuar la “revolución social” por medio de los congresos constitucionales podría encontrarse sin sus hombres más conocidos.¹⁷²

Los grupos en favor de la representación territorial llevaron a cabo una defensa tenaz. La comisión aceptó modificar el proyecto para que en lugar de exigirse la residencia se solicitara la vecindad, con este primer compromiso defendieron la representación territorial con variados argumentos, entre los que destacan los siguientes:

Primero, habría de retomarse la tradición emanada de la Constitución de 1824 que había establecido que la vecindad debía preferirse al nacimiento, porque “aquellos legisladores creyeron con justicia, que un diputado se interesa más a favor del lugar que en que vive, en que tiene sus familia y sus medios de subsistencia, que al lugar en que vio la luz primera”.¹⁷³

Segundo, la vecindad garantizaba que se instituyera un gobierno representativo porque los diputados llevarían al Congreso la voz y el voto de los intereses locales que resultaban indispensables al “expedir leyes sobre gravamen a la propiedad rústica y urbana, sobre derrama de otros impuestos, sobre protección al comercio y a la industria, sobre contingente de sangre para reemplazos en el ejército y sobre otros muchos objetos igualmente importantes”.¹⁷⁴

Tercero, se temía que de suprimirse el requisito de vecindad algunos estados no quedarían representados en el Congreso. Era posible que las entidades, “que por su reducida población sólo debe nombrar un diputado al congreso nacional; y si este único nombramiento se verifica en persona extraña, resultarían agraviados todos y cada uno de los ciudadanos en quienes concurran los derechos legales”.¹⁷⁵

¹⁶⁹ Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, p. 549.

¹⁷⁰ Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, p. 549.

¹⁷¹ Intervención de Guillermo Prieto en Zarco, 1987, p. 533.

¹⁷² Intervención de Francisco Zarco en Zarco, 1987, p. 558.

¹⁷³ Intervención de Santos Degollado en Zarco, 1987, p. 543.

¹⁷⁴ Intervención de Santos Degollado en Zarco, 1987, p. 543.

¹⁷⁵ Santos Degollado señaló que ésta no era una situación hipotética sino que este problema se había presentado en el mismo constituyente de 1856. Colima había nombrado como diputado a Juan Bautista Ceballos, quien no

Cuarto, la vecindad era también una respuesta a la tradicional rivalidad entre la capital de la República, que era vista como la entidad en la que se concentraba la "riqueza" y la "ilustración" del país frente a los estados "desposeídos". Por ello, a los capitalinos se les acusaba de "ejercer un monopolio inicuo de los cargos públicos, con notorio perjuicio de los estados".¹⁷⁶ Santos Degollado señaló que "si los estados siguieran en su costumbre de nombrar personas fuera de ese círculo [de la localidad], que siempre han residido en la capital de la República, necesariamente se formaría una aristocracia y una especie de profesión o empleo permanente del cargo de diputados",¹⁷⁷ que haría del Congreso una institución aristócrata.

Conviene explicar la relación entre la representación territorial y el equilibrio de poderes. Al discutirse los requisitos de elegibilidad de los diputados, el Constituyente ya había acordado que se establecería un sistema unicameral, es decir se suprimió el Senado que era el que representaba a los estados en el poder legislativo. Por ello, el miembro de la comisión Isidoro Olvera insistió en que era "importantísimo que fuera perfecta la representación de las localidades para que fueran atendidos sus intereses especiales".¹⁷⁸ Este fue el argumento que imperó en el Constituyente aprobándose el requisito de vecindad porque articulaba la residencia y la defensa de los intereses locales con el sistema unicameral.

El grupo que buscaba instituir una representación nacional no cejó en sus esfuerzos. Los diputados Anaya, Hermosillo y Zarco propusieron una adición que consultaba que, además de los vecinos, pudieran ser electos diputados los residentes y naturales del estado que hiciera la elección, y de este modo "ampliar un poco la libertad electoral".¹⁷⁹ No obstante, la propuesta fue reprobada con el viejo argumento "la vecindad garantizaba un interés vivo en la localidad, pues es el lugar donde se tienen los bienes y a la familia".¹⁸⁰

El artículo fue dividido para su discusión y aprobación en varias partes, los resultados de la votación se sintetizan en el siguiente cuadro.

era natural ni vecino de aquel territorio. "La suerte determino que el Sr. Ceballos representase a Michoacán, y desde entonces quedó Colima sin persona que representase sus intereses" en Zarco, 1987, p. 545.

¹⁷⁶ Intervención de José María Mata. En la misma línea de argumentación el diputado Moreno señaló que desde que el *Acta de Reformas* había suprimido los requisitos de residencia y vecindad "los cargos de diputado han sido el monopolio de los residentes en la capital, empeñados a centralizarlo todo, hábiles en la intriga y enemigo de la federación" en Zarco, 1987, p. 520.

¹⁷⁷ Zarco, 1987, p. 539.

¹⁷⁸ Zarco, 1987, p. 526.

¹⁷⁹ La adición fue dividida en dos partes para su discusión y votación. La primera relativa al nacimiento en la localidad en una primera votación resultó un empate con 40 votos a favor y 40 en contra. Se volvió a discutir y nuevamente se votó, el resultado fue de 41 votos en contra y 38 a favor. La segunda parte de la adición fue reprobada por 59 votos frente a 23 que la sostuvieron. Zarco, 1987, pp. 565-567.

¹⁸⁰ Intervención de Santos Degollado en Zarco, 1987, p. 567.

Cuadro 5
Representación y grupos parlamentarios en el Congreso Constituyente de 1856-1857

Asunto debatido	Votos a favor	Grupo parlamentario	Votos en contra	Grupo parlamentario
1a. parte del artículo 56 "Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos el día de la apertura de sesiones."	Aprobado por unanimidad de 81 votos			
2a. parte del artículo 56 "ser vecino del estado que hace la elección"	54	Por una representación territorial	25	Por una representación nacional
3a. parte del artículo 56 "y no pertenecer al estado eclesiástico"	71	Jusnaturalistas	8	Pactistas
4a. Parte "la vecindad no se pierde por ausencia ocasionada por desempeño de cargo publico, de elección popular"	Aprobado por unanimidad de 79 votos			
Votación de la propuesta en favor de supresión del requisito de vecindad.	41	Por una representación territorial	41	Por una representación nacional

En el cuadro anterior se muestra un amplio espectro de diputados que vacilaron entre instituir una representación territorial o una nacional. En una primera votación sólo 25 diputados se inclinaron en favor de que los congresistas fueran representantes de la nación. Poco después, el grupo representado por Prieto, Zarco y Ramírez presentó una propuesta llamando al Congreso para que recapacitara dejando a un lado la pasión y tuviera en cuenta que siendo liberales no podían limitar la libertad ni restringir la soberanía con el requisito de vecindad. Las divergencias sobre este punto fueron tales que la comisión de dictamen se mostró dividida. Proclives a que se mantuviera un arraigo territorial eran Olvera y León Guzmán, mientras que en favor de la representación nacional estuvo Castillo Velasco. El presidente del Congreso puso a votación si se aceptaba que se discutiera la propuesta, pero se registró un empate de 41 votos. Con un tecnicismo referente al reglamento se impidió la discusión y con ello se mantuvo el requisito de vecindad en la Constitución haciendo que la ciudadanía fuera diferente de territorio a territorio y de estado a estado de la federación.

En el debate también intervino el grupo que estaba en favor de las libertades pactistas, los diputados Quijano, Ampudia y Zetina, propusieron que en el requisito de vecindad se hiciera una excepción para los militares,¹⁸¹ misma que no prosperó.

Al debatirse la tercera parte del artículo que instituía la prohibición al clero para desempeñarse como diputados fue combatida por varios legisladores, paradójicamente utilizaron un argumento de corte jusnaturalista: aceptaron que en el pasado había sido necesaria la separación del clero en los procesos electorales para evitar su influencia negativa sobre el electorado, sin embargo arguyeron que, la Constitución ya había abolido sus fueros

¹⁸¹ Zarco, 1987, p. 558.

por lo que los eclesiásticos eran iguales a todos los ciudadanos, de ahí que resultara inútil su exclusión que además violaba sus derechos como mexicanos.¹⁸²

Arriaga y Zarco explicaron que el proyecto original de constitución había propuesto la libertad de cultos, pero ésta había sido rechazada. Si se hubiera aceptado “la Constitución entonces no tendría que reconocer al sacerdocio, serían elegibles los ministros de todos los cultos, y a su conciencia quedaría aceptar o rehusar el cargo de diputado, si lo juzgaban o no compatible con su misión sacerdotal”.¹⁸³ Con este argumento triunfó el jusnaturalismo expresado en 71 votos.

Es posible aventurar como hipótesis que el grupo que favoreció el sufragio directo era el mismo que pugnó por una representación nacional, ya que ambas demandas fueron encabezadas por Zarco y Ramírez. Es probable que la comisión de dictamen sirviera de instancia de mediación entre este grupo y el que defendía la tradición y luchó porque se mantuviera un sistema electoral notabiliario con el sistema indirecto¹⁸⁴ y se conservara la vecindad como condición de elegibilidad para los diputados. Quizá fueron los buenos oficios de la comisión lo que condujo a que se estableciera en el texto constitucional un compromiso que instituyó un sistema indirecto en un sólo grado y mantuvo el requisito de vecindad.

Zarco señaló las contradicciones que subyacían en la Constitución. La ley fundamental mantuvo el arraigo territorial de los diputados para salvaguardar la representación de los intereses locales, pero al mismo tiempo suprimió al Senado, “donde debe estar perfectamente representado el interés de cada estado”. La comisión de dictamen quería “igual fuerza parlamentaria de parte de todos los estados y adopta como base electoral la población, es decir el número de ciudadanos y no las entidades políticas, dejando que en cuestiones locales los votos de los estados del centro anonaden a los de las extremidades”.¹⁸⁵ En efecto, el Congreso quedaría controlado por los estados centrales por ser estos los que contaban con una mayor población, aunque ello trató de corregirse con el voto por diputaciones.¹⁸⁶

La tensión entre representación nacional y territorial volvió a expresarse en la *Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857*, promulgada por el propio Congreso Constituyente. Naturalmente, exigió las mismas condiciones de elegibilidad para los diputados

¹⁸² Intervención del diputado Castañeda en Zarco, 1987, p. 559.

¹⁸³ Ignacio Ramírez sostuvo esta línea de argumentación y agregó que no tendría inconveniente en que los clérigos fuesen diputados siempre y cuando se eximieran “de toda sumisión al rey de Roma, como potencia extraña” en Zarco, 1989, p. 563.

¹⁸⁴ El incisivo Nigromante señaló el sentido notabiliario que guardaba el sistema indirecto con el siguiente argumento: “en honor a la verdad no se diga que la ciudadanía es de todos los mexicanos. Declárese que sólo son ciudadanos los que la comisión [de Constitución] se figura capaces de ser electores y definase bien a estos privilegiados”. Zarco, 1987, pp. 619-620.

¹⁸⁵ Zarco, 1987, p. 555.

que las que se habían establecido en la Constitución: para ser candidato se requería ser vecino del estado, del Distrito Federal o territorio que lo eligiera, tener veinticinco años de edad y pertenecer al estado seglar.¹⁸⁷ Se exigió que para ser electo diputado debía contar con la mayoría absoluta de votos,¹⁸⁸ ya que el artículo 41 indicó que en caso de que un ciudadano fuera electo por dos o más distritos debía preferir la representación a la vecindad,¹⁸⁹ y con ello se llegó a un nuevo compromiso entre los legisladores que exigían una representación territorial y los que exigían una nacional.

A manera de conclusión, se puede afirmar que "la reforma del sistema doblemente indirecto, por uno indirecto simple mantuvo sin embargo, el vínculo vecindad-ciudadanía así como la dimensión territorial que deriva de este vínculo".¹⁹⁰ El arraigo territorial se expresó en el artículo 33 constitucional que estableció que era obligación del ciudadano de la República inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando sus propiedades, la industria, profesión o trabajo con el que subsistiera y con ello se corrigió el artículo 34 que sólo requería, para ser ciudadano, tener un modo honesto de vivir. "La continua referencia y peso en lo municipal remite a los intereses locales mientras que el modo honesto de vivir hace referencia a una condición social, económica e incluso moral que reposa como siempre en criterios subjetivos de las autoridades locales".¹⁹¹

¹⁸⁶ Al discutirse la supresión del Senado, la subrepresentación de los estados pequeños o con escasa población se corrigió con el voto por diputaciones. Sus ventajas y mecanismo se explican en el siguiente apartado.

¹⁸⁷ El capítulo cuarto de esta ley regulaba las elecciones de diputados. No podrían ser nombrados diputados el presidente de la República, los secretarios de Despacho ni los individuos de la Suprema Corte, como tampoco los funcionarios federales en el distrito que ejercieran su jurisdicción, restricciones que se encuentran en el conjunto de las leyes fundamentales mexicanas. "Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857" en Castellanos Hernández y Zertuche Muñoz, 1997, pp. 650-660. Una reforma de 1869 agregó que tampoco podrían ser electos como diputados los individuos que hubiesen servido a la intervención o al llamado Imperio. "Ley que modifica el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral de 5 de mayo de 1869" en Castellanos Hernández y Zertuche Muñoz, 1997, p. 680.

¹⁸⁸ El artículo 36 de la Ley Orgánica Electoral dispuso que si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos, se repetirá la elección entre los dos que obtuvieron más número, quedando electo el que reuniera la dicha mayoría. Si hay igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hará la elección; pero habiendo al mismo tiempo otro candidato que haya obtenido mayor número de votos que ellos, se le tendrá por primer competidor, y el segundo se sacará de entre los primeros por votación de los electores. El artículo 37 previo que en caso de empate se repetiría la votación, y si subsistía el empate se decidiría dejando a la suerte. "Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857" en Castellanos Hernández y Zertuche Muñoz, 1997, p. 656.

¹⁸⁹ El mismo artículo 41 señaló que si el diputado electo no fuese vecino entonces se debía preferir la calidad de natural del estado, pero si no fuese natural ni vecino la suerte decidiría cual de los distritos debía representar. "Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857" en Castellanos Hernández y Zertuche Muñoz, 1997, p. 656.

¹⁹⁰ Carmagnani y Hernández, 1999, p. 384.

¹⁹¹ Carmagnani y Hernández, 1999, p. 384.

Un presidencialismo disminuido y un Congreso asambleísta como frenos al despotismo

Las modificaciones introducidas en el sistema electoral y, en particular, la supresión del elector secundario, así como el incremento del número de diputados por estado o territorio y la supresión del Senado, implicaron necesariamente una redefinición de la división de poderes, que será tema de este apartado.

La división de poderes planteaba un importante problema cómo establecer un equilibrio de poderes en un país que contaba con una tradición despótica resultado de un doble problema: a) Los difusos límites entre la soberanía de los estados y la de los poderes nacionales. b) La tenue línea divisoria de las facultades que correspondían al Ejecutivo y al Legislativo, cuando este último representaba también los intereses de las regiones. En otras palabras, ¿cómo reducir la conflictividad entre la administración central y los estados cuando uno de los poderes de la nación representaba los intereses de las localidades?

El Constituyente de 1856 al debatir las facultades con las que estarían investidos cada uno de los poderes federales, discutió el equilibrio de poderes y también la redefinición de la tensión federal-confederal.

Esta no era una problemática nueva, en las diferentes constituciones que se ensayaron en la primera mitad del siglo XIX hubo un serio intento por reducir la conflictividad entre las regiones y la administración central, ya fuese fortaleciendo al Presidente o al Congreso. En términos generales se puede afirmar que en las llamadas leyes fundamentales “centralistas” se fortaleció al ejecutivo nacional con el fin de imponer su autoridad a los departamentos. Mientras que en las constituciones “federales” se buscó fortalecer a la Cámara de Diputados, porque ella era la representante de la población en las regiones.

En el Acta Constitutiva de 1847 Mariano Otero propuso una serie de reformas --que ya han sido señaladas-- para que fuera el Senado el que moderara la doble tensión: la de las regiones y la administración central y la de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con este bagaje el Constituyente de 1856 debía encontrar un nuevo equilibrio de poderes que permitiera resolver esa doble conflictividad. No obstante, se les planteaba ¿Cómo fortalecer a la federación sin caer en el despotismo? ¿Cómo superar el despotismo que habían ejercido las legislaturas? ¿Cómo evitar la tiranía a la que habían tendido los presidentes mexicanos?

Para los miembros de la comisión de dictamen la división de poderes, era un sistema de límites recíprocos --frenos y contrapesos-- entre sus tres órganos.¹⁹² Conforme a la doctrina

¹⁹² Sayeg Helú, 1991, p. 315.

liberal el equilibrio de poderes era el más importante de los frenos al despotismo.

El Constituyente discutió con gran amplitud la conveniencia de introducir el Senado o establecer una asamblea unicameral. Las divergencias surgieron en el seno de la comisión que elaboró el proyecto de constitución. Ponciano Arriaga y José M. Mata se inclinaron por el sistema unicameral mientras que Isidoro Olvera, León Guzmán y Castillo Velasco en favor de una segunda cámara. Pese a ello, el proyecto suprimió el Senado por dos razones, la primera atendía a la experiencia histórica inmediata: aseguraban que la cámara alta había propiciado que Antonio López de Santa Anna se convirtiera en dictador.¹⁹³ La segunda razón, se refería a los requisitos que se exigirían a los representantes de una cámara alta que necesariamente serían distintos a los requeridos a los diputados ya fuesen edad, propiedades o cualquier otra calidad. En consecuencia, Arriaga argumentó que establecer una cámara alta contradecía los principios democráticos ya que “basta cualquiera de estas diferencias entre la organización de la cámara popular, y la segunda cámara, para que ésta sea precisamente el refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general” y aclaraba que esos intereses eran “injustas prerrogativas” de origen colonial.¹⁹⁴

De hecho, se trataba de una reacción a los senados notabiliarios instituidos con anterioridad, y en particular al *Acta de Reformas de 1847* que --como se recordará-- formó una cámara alta con los individuos que se habían desempeñado como altos funcionarios de la federación o generales efectivos. La mitad de los senadores se elegía por los estados y la otra mitad por los poderes de la Unión.¹⁹⁵ Con estas medidas en 1847 se pretendió hacer del Senado “el poder de mayor influencia” cuyas curules serían ocupadas por “los hombres más capaces y ameritados”. Creyeron entonces que los senadores serían quienes se encargarían de mantener el orden público, la estabilidad de las leyes y el “respeto de los intereses legales de las minorías, que es preciso no exterminar ni herir, sino hacer obrar en el sentido del bien general”.¹⁹⁶

Era precisamente este sentido notabiliario contra el cual luchaba Arriaga, pues juzgaba que esta institución se había convertido en “la oposición ciega y sistemática, la rémora

¹⁹³ Zarco, 1987, pp. 477 y 55.

¹⁹⁴ Arriaga [1856], 1988, p. 544.

¹⁹⁵ El artículo 10º. del *Acta de Reformas* estableció que para ser senador se requería haberse desempeñado como “Presidente o Vicepresidente Constitucional de la República, o por más de seis meses secretario del Despacho o Gobernador de estado, o individuo de las cámaras, o por dos veces de una legislatura, o por más de cinco años enviado diplomático, o ministro de la Suprema Corte de Justicia o por seis años juez o magistrado o jefe superior de Hacienda o general efectivo”. El artículo 8º. estableció que los senadores serían electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados que votaría por diputaciones. Los candidatos que reunieran tres sufragios serían electos. Aquellos que no los reuniesen serían electos por el voto personal de los diputados. “voto particular” [1847], 1987, pp. 154-155.

¹⁹⁶ Otero [1847], 1987, p. 142.

incontrastable a todo progreso y a toda reforma".¹⁹⁷

En el Constituyente de 1856 los grupos que se opusieron al establecimiento del Senado apelaron una y otra vez a un mismo argumento: la cámara alta era una institución que representaba a los sectores privilegiados del país, su función moderadora imprimía una dinámica conservadora que obstaculizaba la "revolución social".

El debate sobre el diseño institucional rebasó el recinto parlamentario y envolvió a la prensa. La mejor síntesis de los argumentos esgrimidos en el Constituyente en favor de que se instituyera una segunda cámara los ofreció José María Iglesias en el periódico *El Siglo XIX*. Iglesias atendiendo a la tradición constitucional mexicana veía en el Senado un órgano de moderación que evitaría que la Cámara de Diputados "fuera dominada por el Ejecutivo o que entre ambos estallara una guerra sin cuartel". Por ello, sostuvo que convenía introducir una segunda cámara que revisara los actos de la Cámara de Diputados, con el objeto de evitar que "la exaltación de pasiones" o "el espíritu de partido" se impusiera sobre la mayoría.¹⁹⁸

Iglesias representaba a un grupo político que promovía una nueva e importante función para el Senado: el control del Presidente. El Senado permitiría retardar la expedición de leyes para que el poder legislativo pudiera "cumplir con su alta misión de defender los intereses sociales, haciendo imposible que la acción del Ejecutivo degenera en despótica, como sucede frecuentemente cuando desaparece esta traba".¹⁹⁹ El argumento puede parecer complicado, puesto que Iglesias soslayó un importante supuesto: la Cámara de Diputados podría ser fácilmente manipulada por el Ejecutivo, de ahí la necesidad de que una segunda cámara revisara sus actos.

En pocas palabras, el Senado aparecía entonces como garante de la armonía entre los poderes, siendo un órgano de control del Ejecutivo y de la representación popular. De esta manera, el Senado serviría de "freno a los desmanes del Ejecutivo, lo cual --se juzgaba conveniente-- donde los encargados del poder tienden siempre a excederse de sus

¹⁹⁷ Arriaga [1856], 1988, p. 544. Por su parte Zarco, tenaz defensor de la introducción del Senado señaló que el comportamiento del Senado de 1850 a 1852 se debió a que en éste estuvieron representados los obispos y generales por lo que "era natural que estas clases trabajaron contra toda reforma". El mismo diputado argumentó que estos antecedentes no eran suficientes para suprimir al Senado, si lo fuesen "sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuan funesto han sido muchos presidentes, y suprimir la Corte de Justicia, porque este tribunal ha consentido más de una vez la impunidad de los grandes culpables" en Zarco, 1987, p. 479.

¹⁹⁸ Iglesias propuso en la prensa que el Senado no tuviera la facultad de formación de leyes, sino únicamente fuera una cámara revisora. Proponía que para evitar la eventualidad de que "el proyecto controvertido estará pasando de una a otra cámara como quien juega a la pelota", si el proyecto volviera por segunda vez a la Cámara de Diputados, por haberla reprobado la de Senadores con los dos tercios de votos, volverá a discutirse en la primera, se pondrá de nuevo a votación y si fuera aprobado por las tres cuartas partes de sufragios de los representantes presentes, se pasará en definitiva al Ejecutivo para su sanción, sin necesidad de que vuelva al Senado". Iglesias, "Subsistencia del Senado artículo III y último", *El Siglo XIX*, 14 de julio de 1856 en Iglesias, 1996, pp. 149.

facultades".²⁰⁰

El proyecto de constitución fue presentando ante el pleno que nuevamente discutió la conveniencia de instituir el Senado. Los diputados se dividieron en dos grandes grupos, los que se mostraban a favor de que se estableciera esta institución fueron encabezados por Francisco Zarco,²⁰¹ y los que estaban en contra fueron liderados por Ignacio Ramírez.²⁰²

Los principales argumentos que presentaron los diputados favorables al Senado eran en el sentido de que esta institución permitía madurar las leyes, pues "cuando un negocio pasa por dos cámaras, hay más tiempo de reflexionar y de comprender lo que puede ser inconveniente".²⁰³ La Cámara también representaría a los estados en el Congreso y daría continuidad a la política interior y exterior del país.

De acuerdo con las instituciones federales el Senado era una institución fundamental porque introducía en el poder legislativo la representación de los intereses de los estados ya que cada entidad federativa, sin importar el número de habitantes con los que contara, elegiría dos o tres senadores, según decidiera el Constituyente. Mientras que los diputados representaban los intereses directos de los ciudadanos del país, puesto que su elección se llevaba a cabo con base en la población con la que cada entidad federativa contaba.²⁰⁴

En el desarrollo del debate también se destacó que el Senado permitiría dar continuidad a "los negocios internos" y a las relaciones exteriores del país porque la segunda cámara se renovaría por tercios a diferencia de la Cámara de Diputados que se renovaba completamente cada dos años, de modo que juzgaban que el Senado permitiría al Partido Liberal desarrollar una política estable.²⁰⁵

La posible supresión del Senado presentaba dos inconvenientes: anularía la representación de los estados y conduciría a que las entidades federativas tuvieran una representación muy desigual, ya que los estados densamente poblados naturalmente contarían

¹⁹⁹ Iglesias, "Subsistencia del Senado artículo II", *El Siglo XIX*, 14 de julio de 1856 en Iglesias, 1996, p. 140. Con esta finalidad León Guzmán propuso que ambas cámaras revisaran las leyes de manera conjunta y en el mismo recinto. Para mayores detalles véase Guzmán. [Ca. 1871], 1987.

²⁰⁰ Intervención de Francisco Zarco en Zarco, 1987, p. 584.

²⁰¹ Entre los diputados que estaban en favor de que se estableciera el Senado destacan León Guzmán, Francisco Zarco, Castillo Velasco, Isidoro Olvera y Guillermo Prieto.

²⁰² Los principales oradores que se manifestaron en contra del Senado fueron los diputados García Granados, Moreno, Gamboa, Cendejas y Díaz Barriga.

²⁰³ Intervención de Isidoro Olvera en Zarco, 1987, pp. 481.

²⁰⁴ El artículo 53 constitucional estableció a la letra que "Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, por fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado". "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos [1857], 1988, p. 615.

²⁰⁵ Zarco, 1987, p. 484.

con más diputados que los escasamente poblados.²⁰⁶ Por ello, los diputados proclives a que se instituyera la representación federal indicaron que defendían “ante todo la unidad nacional y ven en el Senado un verdadero vínculo de unión, de igualdad y equilibrio entre todas las partes integrantes de la federación”.²⁰⁷

Ante la insistencia de los opositores al sistema bicameral en el sentido de que se debía suprimir el Senado porque era una cámara que representaba a los sectores sociales privilegiados, Zarco mostró que el problema se resolvería si los senadores fueran electos por los mismos colegios que nombrasen a los diputados, de esta manera ambas cámaras tendrían un origen popular.²⁰⁸

A pesar de los sólidos argumentos sostenidos en favor del Senado, la mayoría de diputados votaron en favor de que se estableciera una sola cámara puesto que consideraban que el Congreso era una asamblea soberana que siendo “los representantes del pueblo no podría admitir freno alguno”.²⁰⁹

El grupo encabezado por Ignacio Ramírez sostuvo que el Congreso tenía dos funciones igualmente trascendentales: gobernar por medio de la generación legislativa y fungir como convención revolucionaria que cambiara las estructuras sociales del país con la formación de leyes.²¹⁰ Introducir una cámara revisora que frenara al Congreso implicaba detener a los “cuerpos que deben ser el vapor de la democracia, y detenerlos es oponerse a los progresos de la humanidad”.²¹¹ Insistiendo en la inconveniencia de una segunda cámara se señaló que el Senado era un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en un laberinto la formación de leyes cuando el representante del pueblo únicamente debe seguir el voto público sin necesidad de revisión.²¹²

No obstante, el conjunto de los legisladores tuvo que reconocer que se había aprobado que el país se constituyera como una federación lo que se expresaba incluso en su nombre “Estados Unidos Mexicanos” y sin embargo, al suprimirse el Senado quedaba sin representación el principio federal en el poder legislativo. En consecuencia, había “fuerzas

²⁰⁶ Zarco para abundar en su argumento presentó el siguiente ejemplo: si el Congreso tratara “de una medida favorable a los estados fronterizos, a Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y a algunos más, y a estos se oponen los intereses de México y Jalisco, resultará que el voto de una minoría de dos estados valga más que el de una mayoría de ocho”. Zarco, 1987, p. 483.

²⁰⁷ Zarco, 1987, p. 478. Iglesias defendió en la prensa este mismo argumento señalando que el Senado permitía establecer la igualdad de las partes integrantes de la República. Iglesias, “Subsistencia del Senado. Artículo III y último”. *El Siglo XIX*, 14 de julio de 1856 en Iglesias, 1996, p. 145. Este mismo argumento defendió Isidoro Olvera. Cfr. Zarco, 1987 pp. 481 y 488.

²⁰⁸ Intervención de Zarco en Zarco, 1987, p. 495.

²⁰⁹ Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, pp. 491-493.

²¹⁰ Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, p. 494.

²¹¹ Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, p. 493.

²¹² Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, p. 491.

dificultades para llenar el vacío que en la estructura constitucional dejaba la falta de aquella cámara”.²¹³

La falta de representación federal se trató de corregir con el voto por diputaciones. Estas se formaban con el conjunto de diputados que representaban una entidad federativa, el voto de cada diputación sería igual a uno, la cámara votaría por diputaciones cuando una de ellas así lo solicitara. A los impulsores del Senado no dejó satisfechos este mecanismo puesto que preveían con agudeza que se prestaría a “intrigas y combinaciones numéricas”, de manera que cuando se temiera una votación adversa se podría acudir al nuevo mecanismo instituido y el resultado del voto individual de los diputados sería distinto al voto por diputaciones, por lo que señalaron que el mecanismo serviría para falsear el voto de la mayoría”.²¹⁴

Al votar el Constituyente por el tipo de asamblea que se instituiría se mostró un espíritu de conciliación en el que prevalecieron los acuerdos coyunturales a costa de la coherencia constitucional. Una apretada mayoría integrada por 44 diputados --y entre ellos los más renuentes a que se suprimiera el Senado-- frente a 38 diputados votaron en favor de una asamblea unicameral.²¹⁵

El compromiso nació del siguiente argumento: el periodo para que la asamblea constituyente concluyera sus trabajos apenas era suficiente para decretar la ley suprema y aún faltaba expedir innumerables leyes orgánicas sin las cuales “diversos artículos constitucionales y no pocas garantías quedarían en calidad de letra muerta”.²¹⁶ Así muchos diputados votaron bajo el entendido de que el sistema unicameral sería una fase transitoria, puesto que se confiaba que bastarían dos legislaturas para restablecer una segunda cámara, por medio de una reforma a la Constitución.²¹⁷

Castillo Velasco, en 1870, justificó el hecho de que se estableciera el sistema unicameral por el momento histórico que se vivía en 1857:

El Poder Legislativo depositado en una sola cámara, era al formarse la Constitución una necesidad, porque la reforma hervía por todas partes. El Senado era considerado como el elemento conservador, y debía aparecer, en verdad, como una rémora para la reforma. ¡Dos Cámaras en una nación que acababa de sacudir el yugo de la dictadura que se hacía fuerte, apoyada en todos los elementos que se han llamado conservadores, eran mucho! Saliendo la República de una dictadura del Ejecutivo, nada era más natural que robustecer al Legislativo para debilitar aquel poder que siempre se había levantado sobre todos y que siempre había ejercido la dictadura en menor o mayor

²¹³ Arriaga [1856], 1988, p. 542.

²¹⁴ Iglesias, “Subsistencia del Senado artículo II”, *El Siglo XIX*, 4 de julio de 1856 en Iglesias, 1996, p. 120 y Zarco, 1987, p. 478.

²¹⁵ Zarco, 1987, p. 493.

²¹⁶ Guzmán [Ca. 1871], 1976, p. 163.

²¹⁷ Guzmán [Ca. 1871], 1976, p. 163.

escala: pero siempre también, dominándolo todo.²¹⁸

La cita anterior muestra la intensa corriente de opinión que luchó por evitar el despotismo, y por ende la dictadura, pero también señala una segunda idea: la necesidad de impulsar “la reforma”. En efecto, tras el debate sobre la supresión del Senado, es posible descubrir que la Cámara Diputados se concibió como una convención revolucionaria a la manera de la Revolución Francesa que llevaría a cabo la transformación política del país, “la revolución social” que los liberales anhelaban y que así llamaban.

Creieron que el Ejecutivo no era capaz de llevar a cabo esta tarea y se la confiaron al Congreso, por esta razón, afirmó Guzmán, aunque el Constituyente consideraba que el establecimiento de un sistema unicameral era “una desviación de los buenos principios, se autorizaba por el alto interés nacional de llevar pronto al término deseado la reforma social del país”.²¹⁹ Sin embargo, pocas veces se explicitó en qué consistía esta reforma social, posiblemente pueda inferirse a partir de los principales problemas nacionales que León Guzmán diagnosticaba: “el poder y la influencia colosal del clero católico, la mala organización y los viciosos hábitos del ejército y el mal uso de la riqueza territorial”.²²⁰ Es probable que la revolución social implicara instaurar un nuevo orden liberal, y que se esperara que con un nuevo marco jurídico se borrarán de la sociedad sus elementos corporativos.

En el debate sobre la supresión del Senado se expresa el modelo de equilibrio de poderes que se tenía en la época. Por un lado, estaba el polo de la libertad encarnado en lo general por el pueblo y en lo particular por su representante: el Congreso. En el otro extremo se encontraba el polo de la autoridad encarnado por el ejecutivo federal. La tensión entre estos dos polos resultaba necesaria para el funcionamiento del sistema representativo, pues la libertad no podría existir sin un orden y el orden sin libertad se convertía en despotismo.

Debe destacarse con Castillo Velasco en que el problema que el congreso constituyente debatió no era la división de poderes, principio que era aceptado por todos,²²¹ sino el balance de las facultades de estos, puesto que “el efecto necesario de esta división [de poderes] no es mantener el equilibrio, antes bien dar preponderancia a uno de los tres poderes”.²²² Así, los legisladores de 1856 discutieron dos modelos distintos de equilibrio-preponderancia de poderes.

²¹⁸ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 119.

²¹⁹ Guzmán, [Ca. 1871], 1976, p. 166.

²²⁰ Guzmán [Ca. 1871], 1976, p. 160.

²²¹ Castillo Velasco [1870], 1976.

²²² Edouard Laboulaye citado por Castillo Velasco [1870], 1976, pp. 113-116.

El grupo que siguió a Ignacio Ramírez sostenía que la soberanía popular era ejercida por los diputados, y por lo tanto, identificaron el poder legislativo con el pueblo, de ahí que llamaran al Congreso “la representación nacional”. Pero, incluso, pretendieron que en el Legislativo residía la soberanía nacional. En contrapartida veían al Ejecutivo como un poder que tendía a la tiranía, por lo que la preponderancia insistían que debía darse al Congreso. Este modelo se sustentaba en un importante equívoco: el Constituyente era el único órgano que de manera extraordinaria reasume la soberanía, pero una vez promulgada la Constitución ésta regresa al pueblo. Por ello, el poder legislativo no era identificable con la soberanía nacional. Por el contrario, formalmente el pueblo confiaba su representación al conjunto del poder supremo formado por los tres poderes y no sólo por uno de ellos. Si uno fuera el representante de la nación es evidente que se sobrepondría a los otros, conduciendo “a la pérdida de la libertad y el extravío de las instituciones”.²²³ En consecuencia, el Congreso tampoco representaba por sí sólo a la República, sino que únicamente podía ejercer el poder legislativo federal en aquellos casos y con aquellos fines que la Constitución determina, y “está sujeto a importantísimas restricciones”.²²⁴

Aquellos que abogaban por el Senado proponían que se estableciera un auténtico equilibrio de poderes, pues creían que los cuerpos legislativos necesitaban restricciones para no absorber la soberanía nacional, más o menos directa, y mediata o inmediatamente, por la preponderancia que pueden adquirir sobre los otros poderes.²²⁵

Acceptaron de manera provisional que se instituyera una asamblea unicameral y estaban inconformes con las restricciones impuestas al Presidente, pese a ello creyeron que efectivamente la Constitución había alcanzado el equilibrio de poderes con las facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia y en especial con las controversias promovidas ante el poder judicial, recurso que permitía evitar la invasión de competencias entre los poderes federales y entre éstos y los estados (arts. 101 y 102).

Estaban convencidos de que por medio de las aportaciones americanas a la teoría constitucional: el juicio de amparo y las controversias promovidas ante el poder judicial, la carta magna garantizaba que “no sean posibles los conflictos de poder a poder, ni la

²²³ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 113.

²²⁴ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 113.

²²⁵ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 169.

supremacía o preponderancia del uno sobre los otros”.²²⁶ De manera que estos artículos eran vistos como la clave para evitar los “choques o colisiones” que podrían presentarse entre los estados y la federación y con ello superar el horizonte confederal, al tiempo que permitiría superar la conflictividad entre el Presidente y el Congreso por vías institucionales, pues la Suprema Corte se convirtió en la fuente de control de la constitucionalidad. De modo que este grupo consideraba que al centro de la tensión generada entre el polo de la libertad y el polo de la autoridad se ubicaba el poder judicial²²⁷, cuya misión era moderar ambos poderes vigilando las instituciones y el cumplimiento de la ley. Con las facultades que se le confirieron a la Suprema Corte ésta se había convertido en la garante de la Constitución y a través de la elección de sus funcionarios los constituyentes quisieron garantizar la independencia de este tercer poder.

El que se estableciera un sistema unicameral implicaba el triunfo del modelo asambleísta, pero su aceptación bajo el compromiso de que se reformaría la Constitución para reintroducir el Senado expresa que se había consolidado la posibilidad de la perfectibilidad del sistema a través de futuras reformas constitucionales.

La estructura institucional otorgó al Congreso un franco predominio sobre el Presidente de la República y una gran autonomía en su labor legislativa que puede observarse en las facultades que se le confirieron.

El Congreso se elegía cada dos años (art. 52), calificaba las elecciones de sus miembros (art. 60), podía decidir por su iniciativa sus sesiones extraordinarias, hasta el punto de reunirse permanentemente (art. 74, fr. II). Las opiniones de los diputados eran inviolables y jamás podrían ser recriminados por ellas (art. 59). El Congreso podía iniciar el juicio político (arts. 103 al 108) para juzgar a los altos funcionarios que por su ineptitud, descuido u omisión, entorpecieran la marcha de las instituciones. El presidente de la República podría ser juzgado por traición a la patria, violación a la carta magna, delitos graves del orden común, e incluso por ataque a la libertad electoral.

²²⁶ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 170. Las afirmaciones de este miembro de la comisión de dictamen podrían parecer inverosímiles porque nuestra lectura queda mediada por la obra de Emilio Rabasa *La Constitución y la dictadura* en la que se afirma que la carta magna de 1857 otorgaba la supremacía al Congreso sobre el Presidente. Asimismo, largamente acostumbrados a una práctica política en la que el poder legislativo había guardado una actitud pasiva y aún subordinada al Ejecutivo, la función del Congreso como control del primer magistrado, propio de todo sistema presidencialista, y por tanto una relación diferente entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, resulta sorprendente. Ello ha predispuesto a que en el medio mexicano en lugar de atender a las fuentes originales, se acepten conclusiones falsas: la Constitución de 1857 que instituyó la supremacía del poder legislativo sobre el Ejecutivo conducía a la confrontación entre poderes y por ende a la ingobernabilidad, de modo que se acepta implícitamente la tesis rabasiana en el sentido de que resultaba necesario fortalecer el poder presidencial para mayores detalles véase Luna Argudín, 1998.

²²⁷ El poder judicial de la federación se depositó en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de distrito y en los de circuito (art. 90). La Suprema Corte se formaba con once ministros, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art. 91). Estos cargos duraban seis años y solamente se podía renunciar a ellos por una causa grave calificada por el Congreso (art. 95).

El Congreso contaba con las competencias clásicas: legislar y aprobar las cargas con las que los ciudadanos debían contribuir al Estado con su sangre y patrimonio. Por ende, la representación popular tenía injerencia directa en el ejército de la federación por medio de la ratificación de los altos grados militares y en el reclutamiento de tropa. Asimismo, el Legislativo dedicaba, preferentemente, la mitad de sus periodos de sesiones a examinar y votar el presupuesto federal del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlo, a revisar la cuenta pública del año anterior que presentara el Ejecutivo (art. 68), y aprobar los empréstitos públicos. Con estas facultades el Congreso cuidaba que las contribuciones no llegaran a ser tan excesivas que ahogaran la iniciativa individual y vigilaban que el Ejecutivo regresara a los ciudadanos sus impuestos en forma de servicios.²²⁸

Entendiendo al Congreso como el representante del pueblo, a él también tocaba aprobar la concesión de méritos y condecoraciones a los mexicanos que destacaran, vigilar a los representantes del país en el extranjero a través de la ratificación de puestos diplomáticos²²⁹ y le competía calificar a los hombres que desearan convertirse en mexicanos a través de la concesión de naturalizaciones. Podía también formar nuevos territorios y entidades federativas (art. 72).

La principal misión del poder ejecutivo era promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (art. 85 fr. I), por lo que estaba capacitado para nombrar y remover a los empleados de la Unión. Entre las funciones que explícitamente le confirió la Constitución estaba el mantener el orden interior de la República y conservar en ella la paz social para lo cual podía disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la guardia nacional. El Presidente tenía la responsabilidad de dirigir las relaciones con el mundo "a fin de obtener para la misma República su independencia y las consideraciones y el respeto que son debidos a su derecho", por lo que estaba facultado para declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión, conceder patentes de corso, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, así como habilitar puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.²³⁰ En pocas palabras, el Ejecutivo en su conjunto estaba disminuido, sus facultades fueron de carácter indirecto y fungía como un regulador en la

²²⁸ El celo por defender los recursos de los ciudadanos frente a las arbitrariedades del Presidente llevó a Guillermo Prieto a proponer al congreso constituyente que los empleados superiores de Hacienda sólo pudieran ser removidos por el Congreso. Esta propuesta fue desechada casi por unanimidad. Zarco, 1987, p. 733.

²²⁹ El proyecto original de la constitución en su art. 85, fr. X proponía que sería facultad del Ejecutivo dirigir las negociaciones diplomáticas conforme a la instrucción que reciba del congreso federal. Sin embargo, la asamblea por 78 votos contra uno acordó otorgar en este aspecto una mayor independencia al Ejecutivo. Zarco, 1987, p. 734.

²³⁰ Castillo Velasco, 1874, T. I, p. 76.

dirección política, de las relaciones exteriores y administración de justicia civil y militar en general.²³¹

Las facultades legislativas del Presidente estaban reducidas. Tenía capacidad de iniciativa, al igual que los diputados del Congreso y las legislaturas de los estados, pero se le negó el veto. A cambio, la Constitución dispuso que los secretarios de Estado pudieran tomar parte en las discusiones del Congreso e hizo del Ejecutivo una suerte de instancia revisora del *iter legis*, tal y como se detalla más adelante.

Cabe hacer hincapié en que el Congreso Constituyente diseñó las facultades que otorgaría al Ejecutivo y al Congreso con un sentido programático para evitar a toda costa que en México pudiera nuevamente instalarse el despotismo. En palabras de Daniel Cosío Villegas tanto pesó en el ánimo de los constituyentes de 1856

la acongojada historia nacional, con su escenario dominada siempre por la figura del tirano irresponsable, cruel y hasta sanguinario que quisieron acabar aun con la posibilidad teórica de que la tiranía resucitara alguna vez en este suelo tan pródigo para engendrar tiranos.²³²

No obstante, la debilidad del poder ejecutivo entrañaba un grave problema: el sistema político no tenía una clara definición de su régimen, pues era un sistema mixto con tintes asambleístas, algunos rasgos parlamentaristas pero era también presidencialista. El calificativo ha sido ampliamente discutido por los juristas mexicanos, algunos lo califican como un sistema semiparlamentario, otros prefieren llamarlo presidencialista débil o disminuido. Más allá de los calificativos, debe tenerse en cuenta que el Constituyente estaba consciente de que había introducido un sistema mixto para evitar el despotismo que tradicionalmente habían desempeñado los ejecutivos fuertes. En el siguiente cuadro se sintetizan los elementos que fueron fijados en la ley fundamental.

²³¹ Hernández Chávez, 1993, p. 58.

²³² Cosío Villegas, 1957, p. 152.

Cuadro 6
Elementos presidencialistas, parlamentarios y asambleístas en la Constitución de 1857

<i>Elementos presidencialistas</i>	<i>Elementos parlamentarios</i>	<i>Elementos asambleístas</i>
El Ejecutivo reúne las facultades de jefe de Estado y jefe de gobierno.	Representación nacional	Supremacía del poder legislativo sobre el Ejecutivo. El Congreso contaba incluso con algunas facultades de índole administrativas
Jefe de las fuerzas armadas		
El ejercicio del supremo poder ejecutivo era unipersonal puesto que se depositaba en un sólo individuo a quien se le denominó "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 75).		
Ambos poderes tienen por origen la elección popular con lo que se pretendía asegurar su independencia.		
Los secretarios de gobierno no tenían autoridad propia sino que eran designados por el Presidente y podían ser removidos discrecionalmente por éste	Obligación de los secretarios de Estado de dar cuenta al Congreso de la situación en que se encontraran sus respectivos ramos.	
	El Congreso podía citar a los secretarios de Estado para que informaran sobre sus resoluciones o cuando se discutiera una ley o asunto relacionado con su secretaría.	
El Ejecutivo no estaba facultado para disolver el Congreso en caso de confrontación irreconciliable con la legislatura, ya que el Congreso tenía origen en la elección popular. ²³³		
Autoridad temporal para legislar mediante la previa aprobación del Congreso en ocasiones extraordinarias (art. 29). Este es el único caso en el que se invierte el proceso de formación de leyes.		Veto presidencial muy limitado, incluso el Congreso podía ignorar las sugerencias del Presidente
	El único caso que la constitución otorgó a los secretarios de Estado una autoridad propia y no derivada de la del Presidente fue ante la suspensión de garantías individuales (art. 29) que requería que el Presidente actuara de acuerdo a su consejo de ministros y contara con la aprobación del Congreso, si éste no estaba reunido con la aprobación de la Diputación Permanente, pero bajo la condición de que ésta citará inmediatamente al Congreso a sesiones extraordinarias.	
		El Congreso podía convocar a sesiones extraordinarias al punto de mantenerse reunido todo el año

²³³ La facultad del Jefe de Gobierno para disolver el parlamento es una característica del sistema británico, el que se considera como el ejemplo típico del sistema parlamentario. Moreno, 1993, p. 383.

Conforme a la teoría politológica bastan dos elementos definitorios para calificar el sistema mexicano como presidencialista: ambos poderes contaban con un origen propio e independiente, basado en procesos electorales separados. Estas características eran de suyo importante porque formalmente permitían que en la campaña presidencial se debatieran los intereses generales de la nación y en el proceso electoral para la elección de diputados se discutieran los asuntos locales o sectoriales, de modo que se mantenían separados ambos procesos con lo que se aseguraba una total independencia de los poderes.²³⁴

Los constituyentes estaban conscientes que habían introducido un régimen mixto, pero lo hicieron para dar una mayor estabilidad política al país. El Ejecutivo era unipersonal, y por ende no se otorgó un poder propio a los ministros sino que se crearon ministerios "para evitar, en la medida de lo posible, que los cambios en el gabinete implicaran modificaciones en la dirección política".²³⁵ En la medida en que el Presidente era el responsable del poder ejecutivo un voto de censura del Congreso no implicaba, por mandato constitucional, que el secretario responsable estuviera obligado a renunciar a su cargo. Pero, al mismo tiempo se buscó que los secretarios de despacho tuvieran responsabilidad de sus ramos frente al Congreso por medio de los informes que rendían a éste.

La combinación de elementos presidencialistas y parlamentarios fue reforzada para el caso excepcional en que fuera indispensable suspender las garantías individuales. Las facultades extraordinarias era una atribución presidencial que había sido asentada en la mayor parte de las constituciones decimonónicas y que la comisión de dictamen retomó porque consideró que era necesario investir al Ejecutivo con medios expeditos que le permitieran controlar las localidades y aun los estados que pudieran rebelarse. Esta era la única ocasión en que el Ejecutivo asumía la facultad de legislar porque "conociendo los hechos puede estimar rápidamente las circunstancias que requiere de esta medida", pero el Congreso debía autorizar al Presidente para hacer uso de las facultades extraordinarias, y una vez reinstalado el orden constitucional el Congreso debía ratificar o desaprobar las leyes o decretos expedidos.

Para los miembros de la comisión la experiencia histórica había mostrado que cuando se habían otorgado facultades extraordinarias al Presidente, las instituciones habían sucumbido irremisiblemente. Por ello, se establecieron importantes precauciones: la Constitución fijaría los casos en que procederían, para ser otorgadas se requería el voto del Congreso y en todos los casos se garantizarían las vidas de los hombres. En el momento de su aplicación se otorgaba a los secretarios de Estado responsabilidad con lo que se creyó asegurar un sistema de frenos y contrapesos en el seno del Ejecutivo, puesto que se consideraba que los ministros

²³⁴ Hernández Chávez, 1994, p. 9.

²³⁵ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 185.

representaban al Congreso en el gabinete.²³⁶ Arriaga en su exposición de motivos del proyecto de constitución exclamaba “¡Ojalá y todas estas precauciones sirvan para poner un coto a las tiranías inútiles, las violencias excusadas!”.²³⁷

Debe destacarse que en México no se instauró un régimen asambleísta, pues ello hubiese implicado que en la Constitución no se hubiese instituido el principio de división de poderes. Los tintes asambleístas radicaban en que una importante corriente de opinión conceptualizaba al Congreso como el único representante de la voluntad popular, y por ende era el encargado de dar la orientación política al gobierno. Pero al mismo tiempo la ley fundamental estableció que los tres poderes de la Unión serían electos para asegurar tanto su independencia como que representaran la voluntad popular. Conviene recordar que se estableció un sistema presidencial disminuido para evitar que el Presidente pudiese degenerar en déspota y para asegurar que fuese la representación popular la que llevara a buen término el impulso de la revolución liberal.

Las características propias del sistema presidencialista implicaban que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo fuesen necesariamente políticas y se movieran “a lo largo del eje cooperación-confrontación”.²³⁸ Juristas y políticos decimonónicos reconocían que las tensiones entre el Congreso y el Presidente tenían origen en la misma división de poderes, debido a que en el sentido clásico de Montesquieu de legislar, administrar y juzgar, existían zonas limítrofes o zonas mixtas.

La primera de ellas era la formación de leyes, ya que tanto el poder legislativo como el Ejecutivo tenían facultad de iniciativa.

La segunda zona mixta era el uso de las fuerzas represivas del Estado. El Ejecutivo se reconocía como el jefe nato de las fuerzas armadas de mar y tierra “para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”, pero el Ejecutivo sólo con aprobación del Congreso podía disponer que la guardia nacional fuese empleada fuera de sus respectivos estados o territorios. El Constituyente fue especialmente cauteloso por lo que el Ejecutivo únicamente podía exigir el servicio de la fuerza permanente y de la guardia nacional en caso de guerra extranjera.²³⁹ La seguridad interior de los estados no era competencia del Presidente, pero en caso de sublevación o trastorno interior, el Ejecutivo prestaría auxilio siempre y cuando así lo solicitara la legislatura del estado, y si ésta no estuviera reunida la Comisión Permanente (art. 116. atribución del Ejecutivo conocida como “auxilio federal”).

El tercer espacio limítrofe, era lo referente a la cuenta pública y el presupuesto federal

²³⁶ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 185.

²³⁷ Arriaga [1856], 1988, p. 540.

²³⁸ Aguilar, 1994, p. 44.

cuya importancia se expresa en el hecho de que la Constitución destinara el segundo periodo de sus sesiones a estos asuntos (art. 68). Conviene destacar que el presupuesto se formaba a partir de las necesidades financieras de la federación (el ejercicio de la justicia, el control sobre la policía y los militares, la representación exterior de la República, y las necesidades de promover la cultura y el fomento del país).²⁴⁰ Al establecer la carta magna que el presupuesto sería discutido, aprobado y controlado por el Congreso se instituyó que “el Congreso y el Ejecutivo serían corresponsales de la federación”.²⁴¹ Castillo Velasco explicó la importancia de esta facultad que radicaba en que en el ejercicio de la mayor parte de las facultades del Presidente “el poder administrativo está atado por la intervención del Congreso que indirectamente puede enervar y aun destruir las disposiciones del Ejecutivo, supuesto que siendo de la incumbencia del Congreso el decretar todo gasto público, suprimiendo uno de estos gastos imposibilita la ejecución que haya dispuesto el poder administrativo”.²⁴²

Estas tres zonas mixtas habrían de convertirse en las principales armas con las que contó el Congreso para acotar al Ejecutivo. Los diputados podrían no aprobar iniciativas que fuesen fundamentales para el Presidente o, por el contrario, podría aprobar proyectos de ley en contra de la voluntad e intereses del Ejecutivo; la representación popular tenía la posibilidad de negar al Presidente el uso de las fuerzas armadas para la represión de sublevaciones y rebeliones; y podía modificar el presupuesto, no aprobarlo e incluso, abrir un juicio político en contra del secretario de Hacienda cuando la cuenta pública no coincidiera con el presupuesto aprobado el año anterior por el Congreso.

Así, la Constitución fortaleció la acción del poder legislativo precisamente como garantía de su supremacía, que en resumidas cuentas se expresaba en las amplias facultades del Congreso aún en materia administrativa, incapacidad del Ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, veto presidencial limitado y en la supresión del Senado.

El proceso de formación de leyes nueva expresión del compromiso entre federalistas y confederalistas

El análisis del debate del Constituyente de 1856 en torno al *iter legis* brinda mayores luces sobre la relación que la ley fundamental estableció entre el Congreso y el Presidente y en particular permite conocer las razones por las cuales se suprimió el veto presidencial y, por tanto, se instituyó un presidencialismo disminuido.

²³⁹ Castillo Velasco [1870], 1976, p. 181.

²⁴⁰ Carmagnani, 1994, p. 57.

²⁴¹ Carmagnani, 1994, p. 57.

²⁴² Castillo Velasco, 1874, T. I, p. 76.

El primer artículo que se discutió fue el 65 que estableció que el derecho de iniciar leyes en el Congreso era únicamente competencia de instancias organizadas institucionalmente: el Presidente de la Unión, los diputados del congreso federal y las legislaturas de los estados, artículo que fue aprobado por unanimidad y sin discusión alguna. En otras palabras, se impidió que hubiera una iniciativa ciudadana o de grupos políticos no organizados por el marco jurídico (logias masónicas, gremios, sociedades literarias y clubes políticos). Es probable que con estas medidas se asegurara que las demandas sociales fueran canalizadas por las legislaturas y por el Congreso y de este modo garantizar que les dieran curso únicamente los órganos de representación que estaban constituidos por los notables y miembros del llamado "Partido Liberal". Esta medida fue reforzada con el artículo 66 que fijó que las iniciativas presentadas por las legislaturas o por las diputaciones pasarían "desde luego a comisión" con lo que se daba preferencia a las demandas que tenían un origen territorial, artículo que fue aprobado casi por unanimidad.

Las divergencias se mostraron al discutirse en lo general el artículo 70. La comisión de dictamen propuso que en la formación de leyes se debían llevarse a cabo tres discusiones sucesivas. Entre la primera y la segunda mediarían ocho días y la tercera se llevaría a cabo una vez que se conociera el parecer del Ejecutivo. El objeto de estas disposiciones, según el diputado Mata, era evitar que la cámara única procediera con precipitación, crítica que habían hecho los defensores del Senado al sistema unicameral. La comisión también había propuesto que antes de que se llevara a cabo la votación se pediría al Ejecutivo su opinión y en caso de que discrepara volvería la iniciativa al Congreso. De esta manera se evitarían conflictos entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados.²⁴³

Ignacio Ramírez impugnó todo el mecanismo, le parecía que los congresos constituyentes que había tenido el país habían adoptado el método más sencillo: una sola discusión y el voto de la mayoría, ello permitía que el Congreso operara rápidamente y que funcionase como convención revolucionaria. Le parecía una contradicción que las legislaturas constitucionales estuviesen sujetas a tantos candados. Así el Nigromante lanzaba a los constituyentes las siguientes preguntas retóricas:

¿Por qué los congresos futuros han de ser menos aptos, han de ser menos dignos de ejercer una misión menos difícil que la actual? Pensar que sólo la asamblea constituyente ha de acertar es una presunción en extremo ridícula. ¿Por qué, pues el Congreso constitucional ha de tener mayores trabas? ¿Por qué se ponen tantos embarazos a su acción? ¿Por qué se quiere que se discuta tantas veces, y que desconfiando de si mismo vaya a pedir limosna de luces al Ministerio, que ha de ser más sabio y más patriota?²⁴⁴

²⁴³ Zarco, 1987, pp. 590-591.

²⁴⁴ Intervención de Ignacio Ramírez en Zarco, 1987, p. 617.

Para Zarco era un sistema "lento, embarazoso, a propósito para que el Ejecutivo predomine sobre la asamblea". Por si fuese poco, le parecía humillante que se dispusiera que no habría votación hasta que se conociera la opinión del gobierno. Asimismo atacó la propuesta de la comisión en el sentido de que "una ley que no agrade al Ejecutivo" necesitaría dos tercios de votos de los diputados, por lo que "un gobierno antiparlamentario que cuente con un tercio, frustrará las resoluciones de la asamblea y dará la ley al país, siendo mentira el sistema representativo".²⁴⁵

Zarco puntualizó el nudo del problema. La comisión buscaba suavizar las posibles fricciones entre la Cámara de Diputados y el Presidente, más aun teniendo en cuenta que se había suprimido el Senado, órgano que tenía por función moderar a la cámara baja. Para Zarco, que hubiera luchas entre el Congreso y el ministerio era "la esencia del sistema representativo; de esto no hay que alarmarse, y tales luchas no deben parar en enemistades sino en cambios ministeriales en el sentido de la mayoría".²⁴⁶ Zarco propuso que se estableciera un auténtico sistema parlamentario en el que los ministros tuvieran responsabilidad ante el Congreso, pero la propuesta fue desoída.

El debate se centró en la búsqueda de mecanismos de mediación entre el Congreso y el Presidente, pareciera que esta preocupación respondía a una cultura política que buscaba minimizar las fricciones entre el Presidente y el Congreso acentuando en cambio el eje de cooperación entre estos dos poderes. Sin duda se trataba de una respuesta a la experiencia histórica en la que el enfrentamiento entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados había conducido a que en más de una ocasión el Presidente declarara disuelto el Congreso.

Villalobos propuso que fuesen las legislaturas las que mediaran entre la asamblea y el Presidente, puesto que eran "representantes muy directos del pueblo; ellas tendrán gran interés en evitar el despotismo del Ejecutivo y los descarríos del Congreso, estando lejos del lugar de la controversia, tendrán grande imparcialidad y podrán fallar sobre las leyes inconstitucionales".²⁴⁷ Isidoro Olvera, en cambio, instó al Congreso a que recapacitara y se volviera a estudiar la introducción del Senado puesto que era en el proceso de formación de leyes era donde más se sentía su falta como cámara revisora.

²⁴⁵ Zarco, 1987, p. 590. García Granados objetó el proyecto en el mismo sentido que lo hizo Zarco, pero agregó que "tantas moratorias para la expedición de las leyes, harán imposible la acción legislativa en casos urgentes, como son los de invasión extranjera, los de amnistías políticas y otros muchos que no pueden preverse". En Zarco, 1987, p. 593. Otra objeción presentada por diversos diputados fue en el sentido que el proyecto "defendía a detalles puramente reglamentarios que no es conveniente establecer como preceptos constitucionales". Zarco, 1987, p. 594.

²⁴⁶ Zarco, 1987, p. 596.

Ante tan variadas objeciones y propuestas la comisión retiró todos los artículos relativos al *iter legis* para modificarlos.

El nuevo proyecto proponía que las iniciativas de ley seguirían los siguientes pasos: primero se elaboraría el dictamen de la comisión; segundo, la iniciativa de ley se sometería a dos discusiones. Una vez terminada la primera discusión se enviaría al Ejecutivo para que emitiera su opinión; tercero, conociendo la opinión del Presidente, se aprobaría el proyecto de ley por mayoría absoluta de los diputados presentes.²⁴⁸

Con esta nueva redacción no se habían salvado las diferencias, que eran tan profundas que incluso la comisión se mostró dividida. León Guzmán se opuso porque juzgaba que se mantenía un cierto veto presidencial, con lo cual se continuaba dando al gobierno una participación decisiva en la formación de leyes, y, en consecuencia, se alteraba “la perfecta división de poderes”.²⁴⁹

En esta ocasión el principal problema que se discutió fue el veto presidencial. Mata, como vocero de la comisión explicó que éste servía para que el gobierno calificara de inconvenientes las leyes que el Congreso quisiera expedir, pero la comisión lo había suprimido porque cuando lo consultó a la asamblea ésta lo había impugnado altamente,²⁵⁰ indicó que él mismo se mostraba en contra del veto absoluto porque la facultad legislativa “viene a reasumirse por el Ejecutivo”.²⁵¹ Por ello, la comisión había propuesto un mecanismo en el que la iniciativa sería nuevamente estudiada por la secretaría del ramo la que podría proponer las modificaciones necesarias para que ese proyecto de ley fuese aplicable y eficiente.

El diputado Aranda buscando conciliar las posiciones divergentes explicó los principios opuestos que animaron la discusión. Por un lado, había un grupo que abogaba por una cámara revisora para moderar los arranques de la Cámara de Diputados, y había otro grupo que se inclinaba porque la cámara fuera expedita y “los demócratas más ardientes cifran sus esperanzas en la dictadura [legislativa]”. Las dificultades aumentaban porque la comisión quería satisfacer todas las exigencias: “unos quieren el veto absoluto, otros se niegan al simple informe de gobierno, otros se oponen al término fijo que para este informe se señala, sin reflexionar que si no hay un plazo determinado, el indefinido equivaldrá a absoluto”.²⁵²

Finalmente el diputado Ruiz especificó las objeciones lo que permitió una redacción

²⁴⁷ Villalobos sostuvo que el método más apropiado sería el plebiscito puesto que éste suponía la apelación directa al pueblo, sin embargo el plebiscito tenía graves inconvenientes ya que era un método lento y agitaba al país entero, por ello, propuso la intervención de las legislaturas. Zarco, 1987, p. 599.

²⁴⁸ Zarco, 1987, p. 604.

²⁴⁹ Intervención de León Guzmán en Zarco, 1987, p. 605.

²⁵⁰ Intervención de Mata en Zarco, 1987, p. 611.

²⁵¹ Intervención de Mata en Zarco, 1987, p. 612.

²⁵² Intervención de Aranda en Zarco, 1987, p. 615.

final del artículo. Ruiz señaló que no siempre serían necesarias dos discusiones. Deseaba que no se siguieran los mismos trámites cuando el gobierno se mostrara a favor de la ley, únicamente cuando se opusiera sería indispensable que se llevara a cabo la segunda discusión. Los plazos que debían mediar entre las discusiones debían fijarse en el reglamento y no en la Constitución. Una vez introducidas estas modificaciones, el artículo fue aprobado por 49 votos contra 31. En el siguiente cuadro se sintetiza el debate entorno al proceso de formación de leyes.

Cuadro 7
El debate sobre el proceso de formación de leyes y los grupos parlamentarios

<i>Artículo discutido</i>	<i>Texto constitucional aprobado</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>
Art. 65	El derecho a iniciar leyes compete: I. Al Presidente de la Unión. II. A los diputados al Congreso federal. III. A las legislaturas de los estados.	Aprobado por unanimidad	
Art. 66	Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.	79	1
Art. 67	Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.	78	1
Art. 68	"El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo"	Aprobado por unanimidad	
Art. 69	"El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Una y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo".	Aprobado por unanimidad	
Art. 70	Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes: I. Dictamen de comisión. II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones. III. La primera discusión se verificará en el día que designe el Congreso, conforme a reglamento. IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa esta facultad. V. Si el Ejecutivo fuere conforme se procederá, sin más, a la votación de la ley. VI. Si dicha opinión discrepare en todo o parte, volverá el expediente a comisión, para que con presencia de las observaciones del gobierno examine de nuevo el negocio. VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá a la votación. VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.	49	31
Art. 71	En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos.	57	24

Al revisar los nombres de los diputados que participaron en la discusión sobre el proceso legislativo es posible avanzar nuevas conclusiones. Entre los más destacados constituyentes se descubren dos grupos, uno a favor del veto presidencial, el otro se oponía a que el Ejecutivo gozara de esa facultad.

Entre los que se opusieron al veto destacan dos diputados: Villalobos e Ignacio Ramírez. Ellos fueron los que se opusieron al Senado, y también los que al debatirse los límites de la soberanía de los estados se mostraron tendencialmente hacia el confederalismo. Zarco, liberal-federal, formó una alianza con este grupo para defender la representación directa del "pueblo" en el Congreso y con ella su soberanía.

En el polo opuesto estuvieron algunos de los miembros de la comisión como Olvera y entre los destacados tribunos se puede señalar a Prieto. Este grupo creyó en la necesidad de evitar el despotismo del Legislativo, por lo que resultaba indispensable la introducción del Senado, cuando esta propuesta fue rechazada, creyeron necesario moderar al congreso unicameral con el veto presidencial. Este grupo coincide con el que en este trabajo se ha llamado liberal-federal. Pero, debe hacerse hincapié en que no se trata de grupos compactos sino de tendencias, puesto que se encuentran diputados que destacaron en tribuna como Francisco Zarco, quien defendió el Senado pero se mostró en contra del veto. Prieto, en cambio, se mostró en favor de que algunas rentas de los estados no pasaran a la federación y por ello votó con los confederalistas, pero fue un convencido defensor del Senado y del veto.

Es posible concluir que al debatirse las facultades del Congreso y del Ejecutivo, así como al diseñarse los mecanismos de colaboración entre el Congreso y el Presidente subyace una misma tensión presente a lo largo de la primera mitad del siglo XIX: el enfrentamiento entre un horizonte federal y uno confederal.

Estas conclusiones permiten fortalecer nuestra hipótesis inicial, el pacto de 1857 fue un compromiso entre federalistas y confederalistas que se manifestó en los siguientes aspectos:

Primero.- El reconocimiento de las entidades como unidades preexistentes y anteriores a la Constitución, elemento de origen confederal.

Segundo.- El fortalecimiento de la esfera de la administración pública federal a través de la expansión de las facultades de la federación, principio por el que lucharon los federalistas.

Tercero.- La federación se estableció como garante de los derechos del hombre y el ciudadano, lo que fue expresión de la coalición junsnaturalista-federalista.

Cuarto.- El requisito de vecindad para los ciudadanos y para sus representantes se mantuvo como fruto del arraigo territorial de la tradición confederal, pero impidió que se instituyera una representación nacional y condujo a una hibridación del sistema electoral.

Quinto.- El establecimiento de un sistema unicameral que representaría al mismo

tiempo a los intereses de los ciudadanos y los de los estados, condujo a que se instituyera un presidencialismo disminuido, siendo un compromiso entre los grupos federal y confederal.

Conclusiones

A lo largo del capítulo se ha analizado la Constitución de 1857 con base en el debate del Congreso Constituyente y bajo la perspectiva de que toda constitución tiene un doble sentido: es una respuesta a la experiencia histórica y también un proyecto a futuro. En nuestro caso, por un lado, se buscó evitar el despotismo personificado por la dictadura de Antonio López de Santa Anna, y por otro lado, era un programa para instaurar un orden liberal, y evitar la posibilidad de que la autoridad se sobrepusiera a la libertad. Este doble sentido se expresa en los cuatro elementos nodales que se han estudiado: las garantías individuales, el federalismo, la representación política y el equilibrio de poderes. Siendo la ley fundamental un conjunto articulado, todos estos elementos están estrechamente imbricados. En este capítulo se han revisado de manera separada con el objeto de conocer su desarrollo en la tradición constitucional mexicana, sus continuidades en el seno de ésta y sus transformaciones hasta tomar la forma en el Congreso Constituyente de una solución única que pretendía asegurar la libertad de los individuos y de los estados dentro de un orden institucional capaz de garantizarlos.

Los constituyentes –o por lo menos los miembros de la comisión de constitución– se veían a sí mismos como el punto de llegada de un proceso histórico y también como un punto de partida de una revolución social que derrocaría las prerrogativas de Antiguo Régimen que subsistían en el país, es por ello que el capítulo se ha estructurado con base en la tensión entre tradición y expansión de los principios liberales.

En el apartado *“La expansión de los derechos del hombre y el ciudadano como freno al despotismo”* se ha propuesto que en la ley fundamental de 1857 se expresa plenamente el ensanchamiento de los derechos naturales convirtiéndose incluso en el sustento y justificación del orden liberal y federal, pues ello implicaba un incremento de las facultades de la federación al transformarse ésta en la garante de aquellos. Esta era respuesta a una demanda que se observa desde la década de 1830 ya que los estados o departamentos no habían sido capaces de garantizarlos de manera suficiente frente a las arbitrariedades de los poderes institucionales e informales.

En el apartado *“El pacto federal como freno al despotismo y como compromiso con la tradición confederal”* se ha buscado mostrar que bajo el aparente consenso que se percibía en el constituyente de 1856 para establecer un país federal se encubría una profunda tensión: unos diputados tendían a un horizonte confederal, otros a uno federalista. El primer horizonte estaba enraizado en la tradición constitucional mexicana y se expresaba en la idea de que los estados eran preexistentes, por lo tanto la titularidad de la soberanía pertenecía a estos, que delegaban

ciertos atributos a la federación. y por ende esta esfera de gobierno debía contar con facultades mínimas.

Los federalistas sostuvieron que la noción de la preexistencia de las entidades equivalía a “elevar a éstas indebidamente al alto rango de naciones enteramente soberanas e independientes, sin vínculo de unión. sin dependencia entre sí”, pugnaron porque se reconociera a los poderes federales una esfera política y administrativa propia.

El sistema federal que concibió el Constituyente era un freno al despotismo en dos ámbitos: por un lado, al reconocer a la federación como garante de los derechos del hombre, los poderes federales se constituyeron en un freno al despotismo ejercido por las legislaturas de los estados y por los gobernadores. Por otro lado, al instituir a los estados como entidades preexistentes y soberanas, se idearon como un freno jurisdiccional al poder presidencial.

Una de las dificultades más serias que enfrentó el Constituyente fue establecer los medios de cooperación entre los estados y la federación y asegurar la convivencia de ambas soberanías. El control de la constitucionalidad --función fundamental que era producto de una larga búsqueda para lograr la obediencia de los estados a la federación en los ramos que compartían-- se otorgó al poder judicial. Éste debía vigilar un triple ámbito: el respeto a las garantías individuales, a la soberanía de los estados y a la esfera de la autoridad federal.

La importancia de la segunda y tercera facultad radicaba en que se reconoció que al coexistir distintas soberanías era inevitable que hubiera “choques o colisiones” y la Constitución debía establecer mecanismos para limarlos. La mayor parte de los legisladores coincidió en que se necesitaba un poder regulador sobre el Congreso y el Ejecutivo porque la Cámara de Diputados no podía ser imparcial al calificar sus propios actos, como tampoco podría serlo el Presidente puesto que terminaría por sobreponerse a la representación popular. Era sólo el poder judicial el que podría llenar tan difíciles facultades.

En el apartado “*La democracia como freno al despotismo y la expansión de la ciudadanía*” se ha destacado que el principal punto de articulación del sistema representativo con el federalismo se encuentra en que ambos se pensaron como frenos al despotismo, pues se estableció que la soberanía popular era la que constituía los poderes de la Unión y los de los estados, y obligaba a todos los ciudadanos a participar en todos los asuntos públicos.

Los miembros de la comisión de dictamen estaban firmemente convencidos de la capacidad de transformación social que tendría el voto --expresión del ejercicio de los derechos políticos y de la igualdad jurídica-- para construir una sociedad regida por ciudadanos que vivieran en un estado de derecho y que sería el fundamento del orden institucional. No obstante, el temor a la participación las “clases desvalidas” en la palestra pública dividió, incluso a la comisión de constitución.

El pleno llegó a una solución de compromiso al establecer en la ley fundamental un sistema electoral indirecto en primer grado, que substituyó al sistema doblemente indirecto que había prevalecido desde 1824. Pero se mantuvo el requisito de vecindad que dio a la ciudadanía una connotación territorial. Al tiempo que dio paso a una diferenciación social entre vecinos y no vecinos, electores primarios y secundarios a partir de un juicio cualitativo que se llevaba a cabo en los municipios.

En el congreso constituyente de 1856 el debate en torno a las condiciones de elegibilidad de los diputados se centró en la representación territorial, se suprimió todo requisito censatario --que había caracterizado a las constituciones anteriores-- pero triunfó la tradición manteniendo el de vecindad. A pesar de la presencia en la asamblea constituyente de un grupo que pugnó por que fuesen los diputados los representantes de la nación y no de los estados.

En el apartado "*Un presidencialismo disminuido y un Congreso asambleísta como frenos al despotismo*" se ha intentado mostrar que el Constituyente al diseñar las facultades que se otorgarían a los poderes federales discutió un doble problema: cómo reducir la conflictividad entre la administración central y los estados cuando uno de los poderes de la nación representaba los intereses de las localidades y cómo garantizar que la esfera de acción del Ejecutivo no se sobrepusiera sobre los otros dos poderes.

La solución la encontraron en el establecimiento de un sistema unicameral como respuesta a los senados notabiliarios que habían fungido en el país durante la primera mitad del siglo XIX. Dieron amplias facultades al Congreso imprimiéndole tintes parlamentaristas y asambleístas debido a que la mayoría de los legisladores consideraron que la representación nacional era una asamblea soberana que siendo "los representantes del pueblo no podría admitir freno alguno" pues su misión era defender los intereses sociales y el control del presidente de la República.

A lo largo del capítulo se buscó mostrar que el Constituyente no estuvo dominado por dos grupos compactos antagónicos: liberales jacobinos y moderados --como ha señalado la historiografía tradicional-- sino que se integró con un amplio espectro de posiciones, pactistas, jusnaturalistas, confederalistas, federalistas y cuyo voto obedecía a alianzas volátiles basadas en coincidencias temáticas. Ello se debió a que la organización de las sociabilidades políticas no respondían a partidos modernos sino a una pluralidad de asociaciones que iban desde las tertulias literarias, la prensa, las logias masónicas hasta los clubes políticos en las que se difundían y debatían los principios liberales como una doctrina difusa y un horizonte cultural, en estos imperaban la asociación localista y parroquial, pero a diferencia de las sociabilidades de Antiguo Régimen la participación en estos grupos de opinión descansaba en el individuo y no en una representación corporativa-estamentaria.

Esta forma de organización política que dominaba en la sociedad mexicana se expresaba en el Constituyente de manera que difícilmente se podría afirmar un triunfo de una posición sobre otra, imperó en cambio el compromiso dando al país un marco institucional en el que dominó un presidencialismo y un federalismo reconfigurados por la tradición y por la experiencia histórica mexicana. El federalismo mantuvo tintes confederales no sólo en su conceptualización sino en la representación territorial que mantuvo la figura de vecino-ciudadano. El presidencialismo fue disminuido al restarle competencias al Ejecutivo y al instaurar un sistema unicameral.

En los próximos capítulos se estudian sus transformaciones hasta que el país quedó regido de facto por un federalismo hegemónico y una figura presidencial hipertrofiada.

CAPÍTULO 2

LA INGOBERNABILIDAD Y EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO COMO UN NUEVO PUNTO DE EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES Y ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

En el capítulo anterior se indicó que el diseño institucional plasmado en la Constitución de 1857 otorgó amplias facultades al Congreso e incluso su supremacía sobre el Ejecutivo, de manera que se instituyó un sistema político mixto. El problema no era sólo formal, sino que durante la República Restaurada condujo a la ingobernabilidad que se expresó en una débil institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, en la falta de legitimidad de las estructuras políticas y en el estallido de frecuentes rebeliones y sublevaciones.¹

La ingobernabilidad era manifestación de un proceso más profundo: la lucha de los actores políticos para consolidar un orden liberal y un Estado de derecho en un nuevo marco institucional. No obstante, el debate del congreso constituyente --estudiado en el capítulo anterior-- ha permitido mostrar que la elite política no contaba con un proyecto único de futuro, sino que había un amplio espectro de posiciones todas ellas liberales. En el escenario político en el que se desarrollaron los gobiernos de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada se continuaron registrando las dos grandes tensiones constitutivas del siglo XIX mexicano: el federalismo-confederalismo y el asambleísmo- presidencialismo.

En este capítulo se revisan las tentativas del Ejecutivo para definir la relación institucional entre éste y el Congreso, el elemento nodal que impulsó la administración central para alcanzar este objetivo fue el restablecimiento del Senado al que se le veía como una posibilidad para superar la ingobernabilidad. Dividir la representación nacional en dos cámaras se creyó que permitiría a la federación disminuir los conflictos entre la administración central y los estados, expandiendo su esfera de acción de modo que ésta pudiera tener un mayor control de la territorialidad y, por lo tanto, el Presidente con la colaboración del Congreso pudiera garantizar el orden interno.

El escenario político se dividió tendencialmente en dos polos: los grupos gobiernistas que eran federalistas-presidencialistas. En el otro extremo estaban los grupos asambleístas - confederalistas que veían en el sistema unicameral al mejor representante de los intereses de los estados, amenazados por la expansión de las facultades de la federación. La oposición

¹ Antonio Annino señala acertadamente que los términos gobernabilidad e ingobernabilidad no tienen una definición precisa. Gobernabilidad es un neologismo para designar el conjunto de condiciones que hacen posible gobernar un país, o para subrayar la capacidad de las autoridades constituidas (y en nuestro caso las federales), para hacerse obedecer sin recurrir, más que en casos excepcionales, al uso de la fuerza. Annino, 1999, p. 62. Es esta segunda acepción es la que se utiliza en este trabajo.

temía que dividir al Congreso en dos cámaras debilitaría al principal contrapeso del Ejecutivo y por lo tanto, la acción de éste podría convertirse en un nuevo despotismo.

El análisis del proceso legislativo para restablecer el Senado permitirá narrar el desarrollo del conflicto entre estos dos grupos, su paulatino acercamiento hasta dar forma a un senado de una naturaleza distinta a los que se habían instituido en la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, este capítulo no estaría completo si no se señalara la representatividad de esta cámara, su práctica política, así como las últimas tentativas en la primera administración de Porfirio Díaz para suprimirlo.

La demanda legislativa por reformular las relaciones entre el Presidente y el Congreso: la Convocatoria de 1867

Tras derrotar a las fuerzas armadas del Segundo Imperio, en julio de 1867, el gobierno provisional de Benito Juárez se estableció en la ciudad de México, y de manera inmediata buscó fortalecer el poder presidencial, por ende, suprimir los elementos asambleístas del sistema político mexicano.

El breve lapso en el que la Constitución de 1857 había estado en vigor mostró que cabía la posibilidad de que se formase una legislatura con mayoría opositora que imposibilitara al Ejecutivo gobernar, e incluso el texto constitucional, permitía que los diputados dieran un golpe de estado al primer magistrado, tal y como la experiencia lo había demostrado.² La demanda legislativa para redefinir la relación entre el Ejecutivo y el Congreso y las resistencias que presentaron los grupos asambleístas son el tema de este apartado.

El gobierno provisional promulgó la *Convocatoria para la elección de supremos poderes del 14 de agosto de 1867*, que proponía que los ciudadanos al votar para nombrar electores en las elecciones primarias, también emitieran su voto en un plebiscito en el que se consultaban las siguientes reformas constitucionales: a) que el poder legislativo se depositara en dos cámaras, b) facultar al presidente de la República con veto suspensivo en las primeras resoluciones del poder legislativo “para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara a cámara en que se deposite el poder legislativo”, c) cambiar la forma en que los secretarios de Estado presentaban sus informes para que estos fueran por escrito y no verbales, d) restringir las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso para convocar a sesiones extraordinarias, y e) determinar constitucionalmente la forma de nombrar encargado

² En 1861 el diputado Ignacio Altamirano censuró la política del Ejecutivo ante la inminencia de una guerra extranjera y por la lentitud con que se aplicaban las Leyes de Reforma. Poco después, 51 diputados exigieron que Juárez renunciara a la presidencia, pero 52 diputados solicitaron que el Presidente continuara en su cargo. Quiñarte, 1977, pp. LXXXI-LXXXVII.

provisional del Ejecutivo en caso de que faltaran simultáneamente el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia.³

Sebastián Lerdo de Tejada, en calidad de secretario provisional de Relaciones Exteriores y Gobernación, envió una circular a los gobernadores en la que explicaba la importancia de cada una de las reformas que en conjunto tendían a suprimir los elementos asambleístas del sistema político.

La primera medida buscaba restablecer el Senado en México. Con la segunda y cuarta reformas propuestas el Ejecutivo perseguía disminuir las facultades del Congreso, ya que al gobierno provisional le interesaba que en la formación de leyes tuviera "algún concurso del Ejecutivo" puesto que el artículo 71 constitucional permitía a la representación popular desoír e incluso ignorar las sugerencias que presentara el Presidente para modificar una iniciativa de ley.⁴ Asimismo, Lerdo explicó que la Diputación Permanente podía citar a sesiones extraordinarias con el voto de siete diputados lo que posibilitaba que el Congreso se reuniese por "motivos ligeros o de sólo interés particular". Con la tercera reforma se buscaba evitar las discusiones personales entre un "ministro" y los diputados puesto que "todos pueden recordar en México algunas escenas deplorables, en que han padecido a la vez la dignidad y el crédito del legislativo, con ocasión de algún interés particular, y con grave perjuicio del interés público", pero lo que más interesaba al gobierno era reforzar el sentido republicano haciendo del jefe de gobierno el auténtico y único responsable del poder ejecutivo.⁵

Con la última reforma que el plebiscito proponía se quiso llenar un vacío constitucional puesto que la Suprema Corte fungía como una suerte de vicepresidencia, ya que su Presidente asumía la presidencia interina de la República en caso de la desaparición (por muerte o por destitución) del presidente constitucional. Pero la carta magna no preveía el caso en que ambos magistrados faltaran, por ello se quería evitar que el país se enfrentara a la acefalía gubernamental.

El Ejecutivo sabía que era poco probable que el Congreso de la Unión aprobara estas medidas diseñadas precisamente para restringir las facultades del poder legislativo, así el gobierno provisional convocó al "plebiscito" como un mecanismo extraconstitucional con el que el Presidente se propuso evitar que intervinieran la representación nacional y las legislaturas de los estados. No obstante, la ley fundamental establecía que toda iniciativa que

³ "Convocatoria para la elección de los supremos poderes" en Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, 1982, Vol. IV, p. 86.

⁴ "Convocatoria para la elección de los supremos poderes" en Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, 1982, Vol. IV, p. 93.

⁵ "Convocatoria para la elección de los supremos poderes" en Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, 1982, Vol. IV, pp. 93-94.

tuviera por objeto reformarla o adicionarla debía aprobarse por dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso y por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En la circular que Lerdo de Tejada envió a los gobernadores, el Ejecutivo sugirió que se evitara la discusión de estas reformas --que se consideraban urgentes-- en el Congreso y legislaturas ya que eran medios "tardíos e inoportunos". Adelantándose a posibles críticas aseguró que el "plebiscito" no violaba la Constitución ya que "la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo es superior a cualquier ley, siendo la fuente de toda ley".⁶

El secretario de Gobernación dedicó un largo espacio a la necesidad de reintroducir el Senado puesto que consideraba que conforme a la Constitución "el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes". Enseguida explicó que al promulgarse la carta de 1857 "la sociedad mexicana necesitaba reformarse esencialmente" por ello el Constituyente había establecido "en lugar de una congreso una convención" confiando que esta reforma social la llevaría a cabo "la acción y la responsabilidad colectiva". Sin embargo, para Lerdo con las *Leyes de Reforma* se había concluido la revolución liberal y con ella el sistema unicameral había perdido sentido.⁷

En realidad los argumentos del secretario de Gobernación no eran del todo nuevos, sino que se trataba de las tesis vertidas por José María Iglesias y por los diputados que habían defendido la introducción del Senado en el Constituyente, subyacía la idea de que era necesaria una segunda cámara que permitiera moderar y revisar los actos de la tan poderosa Cámara de Diputados. La originalidad de Lerdo radicaba en que afirmó que la reforma social liberal había terminado.

En respuesta a la circular de Lerdo, la mayor parte de los gobernadores se comprometieron a publicar la *Convocatoria* y a apoyar el plebiscito en sus estados, excepto el general Juan N. Méndez, León Guzmán y Domingo Rubí, gobernadores de Puebla, Guanajuato y Sinaloa, respectivamente.⁸ La prensa y varios ayuntamientos⁹ también se opusieron a las

⁶ Lerdo de Tejada, "Circular sobre la ley de convocatoria" en Galarza Guzmán e Hiriart Urdaniva, 1982, T. IV, p. 95.

⁷ Lerdo de Tejada, "Circular sobre la ley de convocatoria" en Galarza Guzmán e Hiriart Urdaniva, 1982, T. IV, pp. 91-92.

⁸ "Respuesta de León Guzmán a la Ley de Convocatoria de Juárez (1867)" en González Oropeza, 1987, pp. 93-94.

⁹ Entre los ayuntamientos que protestaron destacan los de Puebla y Sinaloa. González Oropeza, 1987, p. 34. Ignacio Ramírez en el diario *El Correo de México* explicaba por qué habían elegido a Díaz para encabezarlos "...al escogerle hemos visto al ciudadano más digno y no al hombre necesario. No aspira nuestro caudillo a formar una dinastía, ni pudiera imponernos jamás una convocatoria. El y nosotros no veremos en los puestos públicos una especulación personal sino un semillero de reformas". *El Correo de México*, diciembre 10, 1867, citado en Maciel, 1980, p. 109.

reformas y, en particular, a que se estableciera una segunda cámara, ya que la consideraban como una estrategia para dividir al poder legislativo y por lo tanto debilitarlo. A pesar de la importancia de este argumento, la incipiente oposición se aglutinó señalando que no era posible reformar la Carta Magna a través de un plebiscito. De esta manera las reformas que conducirían a fortalecer el presidencialismo en México se condenaron fundamentalmente por los medios y no por las consecuencias que acarrearían al sistema político.

La *Convocatoria* pronto rompió la alianza de guerra que los diversos grupos liberales (el llamado "Partido Liberal") habían suscrito para enfrentarse al Segundo Imperio. La elite política se dividió en aquellos que se inclinaban por un ejecutivo disminuido y otros que preferían su fortalecimiento. Las divergencias se expresaron en el proceso electoral de 1867 para elegir a los tres poderes federales. Contendieron por la presidencia de la República Benito Juárez y Porfirio Díaz, este último fue postulado por el Partido Liberal Constitucional cuyo programa atacó el plebiscito.

Cabe insistir en que en aquellos días no existían partidos políticos en un sentido moderno, sino que en vísperas de las elecciones presidenciales se organizaban clubes de ciudadanos y varios de estos citaban a convenciones que en la prensa emitían su plataforma electoral y proponían a un candidato (hombre fuerte del momento) que la suscribía. Este mecanismo dio por resultado alianzas entre grupos muy heterogéneos que respondían a factores coyunturales y que difícilmente eran capaces de formular y sostener un programa político concreto. Por comodidad en este trabajo al distinguir los grupos políticos contendientes se utilizarán el nombre de su líder, como lo ha hecho la historiografía generada sobre el tema.

La figura de Díaz aglutinó a un heterogéneo grupo formado por sus bases militares de la Guerra de Intervención, por periodistas, abogados y exdiputados constituyentes que se oponían al fortalecimiento del Ejecutivo. Estos últimos veían en Díaz a un garante de la Constitución¹⁰ que gozaba de una impecable reputación de honestidad y su falta de vuelos intelectuales lo hacía aparecer como un hombre modesto e influenciable.¹¹

En los comicios celebrados en julio de 1867 Juárez resultó electo presidente constitucional, pues continuaba siendo el líder que contaba con mayor prestigio, mismo que

¹⁰ Ignacio Ramírez en el diario *El Correo de México* explicaba por qué habían elegido a Díaz para encabezarlos "...al escogerle hemos visto al ciudadano más digno y no al hombre necesario. No aspira nuestro caudillo a formar una dinastía, ni pudiera imponernos jamás una convocatoria. Él y nosotros no veremos en los puestos públicos una especulación personal sino un semillero de reformas". *El Correo de México*, diciembre 10, 1867, citado en Maciel, 1980, p. 109.

¹¹ Perry, 1979, p. 49.

estaba cimentado en la tenacidad de su lucha contra los conservadores y en contra del Segundo Imperio, y entonces era visto como una garantía a la estabilidad.¹²

En las mismas elecciones se eligieron diputados para formar la 4a. Legislatura constitucional, que tomó posesión el 20 de noviembre de 1867. En la legislatura ganaron escaños representantes de ambos grupos políticos. Bajo un clima todavía polarizado por el plebiscito, el 13 de diciembre de 1867, los diputados José Rafael Alas y Nicolás Lemus (ambos identificados con el Partido Liberal Constitucional) propusieron al pleno del Congreso que no escrutara los votos emitidos sobre el proyecto de reforma, por ser contrario a la Constitución; y que esta resolución se diera a conocer en un Manifiesto. Ambas propuestas fueron aprobadas. El Manifiesto, que se publicó el 8 de enero de 1868, afirmaba que

El Congreso [...] ha acordado no prescindir por ninguna consideración de las prescripciones constitucionales, teniendo en cuenta que si se anhelan saludables reformas, ha de quererse también que tengan todo el prestigio y toda la fuerza de la legalidad. En consecuencia, se ha abstenido de computar los votos emitidos conforme a la convocatoria del 14 de agosto sobre reformas constitucionales.¹³

Con estos acuerdos parlamentarios se pospuso la discusión de las reformas impulsadas por el Ejecutivo. A primera vista parecía un primer triunfo de la oposición, sin embargo, podría indicar, como aventura Lawrence B. Perry, la decisión gubernamental de que no se llevara a cabo el escrutinio del "plebiscito" debido a que se temía que los resultados fueran adversos. De hecho, la prensa informó que 897 votos habían sido en favor de las reformas; 2 352 en contra; y 6 500 no reconocían al Ejecutivo el derecho de reformar la Constitución.¹⁴

El Senado como solución a la conflictividad entre el poder legislativo y el ejecutivo

En el apartado precedente se ha indicado que las reformas propuestas en la *Convocatoria* fraccionaron al "Partido Liberal", ello se expresó en el Congreso en tensiones entre los diputados de la oposición y el Ejecutivo. Sebastián Lerdo de Tejada fue frecuentemente atacado porque era considerado el autor de la *Convocatoria*, impulsor del fortalecimiento del poder presidencial y el mayor intelectual del gobierno juarista. Para el grupo parlamentario gobiernista el Senado era una solución para evitar los conflictos entre los poderes, sería una garantía para la estabilidad en la política interior y exterior, y permitiría establecer en el país un auténtico federalismo con la introducción de una segunda cámara que representara a los

¹² Maciel, 1980, p. 105.

¹³ Ambas mociones fueron aprobados con dispensa de trámites por 67 votos contra 43. Perry, 1979, p. 43. La redacción del manifiesto quedó a cargo de la Comisión de Puntos Constitucionales pero fue Francisco Zarco, quien lo escribió aunque fue firmado también por Rafael Dondé y Ramón Alcaraz. Los tres diputados creían en la conveniencia de establecer una cámara colegisladora, pero según afirmaron preferían ceñirse a los procedimientos constitucionales y no computar los votos del plebiscito. Cosío Villegas, 1984, p. 195.

estados en el poder legislativo. Para la oposición implicaba la disminución de las facultades de la Cámara de Diputados, y por lo tanto su debilitamiento.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la 5a. Legislatura elaboró un dictamen que apoyó irrestrictamente el restablecimiento del Senado. Su principal preocupación era (al igual que para el Congreso Constituyente) evitar el despotismo por medio del equilibrio de poderes. Pero mientras que el Constituyente estableció una asamblea unicameral para evitar que el poder ejecutivo deviniera en tirano, los comisionados consideraban que el legislativo depositado en una cámara única era un poder despótico, tal y como Olvera, Zarco y Prieto lo habían sostenido una década atrás.¹⁵

Para fundamentar la necesidad de instituir el Senado en México los miembros de la comisión transcribieron la mayor parte de las lecciones 12, 13 y 15 de *Histoire des Etats Unis* de Edouard Laboulaye, ya que a juicio de los comisionados "todo cuando está escrito en favor de la división del poder legislativo en dos cámara está compendiado por M. Laboulaye".¹⁶

La estrategia de la comisión de dictamen resulta interesante. Laboulaye escribió para un público francés al que le explicaba detenidamente el funcionamiento del sistema político norteamericano. En las citas transcritas por la comisión se puede leer una paráfrasis en la que se ataca a los defensores mexicanos del sistema unicameral.

Laboulaye inicia definiendo lo que entendía por "despotismo", señaló que según Montesquie, el déspota es un individuo que puede hacer las leyes como delegado de la nación, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano. El déspota --agregaban los comisionados-- es el hombre que "puede hacer todo sin tener que dar cuenta de sus acciones a nadie." De modo que concluían que el "despotismo es la concentración de la soberanía".

Los comisionados siguiendo al historiador francés buscaron mostrar que la asamblea unicameral era un poder despótico. En cuanto al poder legislativo corresponde la formulación de las leyes, entonces "también puede aniquilarlas a su voluntad."¹⁷ Así, "la asamblea única

¹⁴ El Correo de México, México, D.F., 28 de septiembre de 1867 citado en Perry, 1979, p. 43, n. 28.

¹⁵ El dictamen apenas mencionó el debate que se desarrolló en el congreso constituyente sobre esta cuestión, se limitaron a señalar que Isidoro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto habían señalado razones "más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución; por consiguiente la comisión abraza el restablecimiento del Senado". "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, pp. 245.

¹⁶ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 245. Manuel Dublán para promover el Senado tradujo y publicó esta obra en 1870. Para una sucinta biobibliografía de Laboulaye véase Hale, 1991, pp. 139-142.

¹⁷ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 245.

no teniendo nada que restrinja la facultad que tiene de hacer leyes; es necesariamente un poder ilimitado: y un poder ilimitado es, por definición, un poder despótico".¹⁸

Para este autor el principal problema que presentaban los sistemas unicamerales era la falta de estabilidad en la política interior y exterior, puesto que no había nada que fuese "más variable que la asamblea única que se renueva con frecuencia, el cambio de los hombres trae consigo el cambio de las opiniones y la mutación perpetua de las leyes".¹⁹ Consideraba que era importante que hubiese una segunda cámara que respetara la tradición y representara el "espíritu de conservación" con lo que se daría continuidad a las acciones del gobierno. La estabilidad resultaba esencial en la política exterior para respetar los tratados con otros países en la letra y "el espíritu", y para poder mantener alianzas con otras naciones.²⁰

Adelantándose a posibles críticas los comisionados a través de largas citas del texto del historiador francés buscaron explicar que el Senado no sería un cuerpo estamental, oligárquico ni vitalicio, puesto que estos peligros podrían evitarse aprendiendo de la experiencia norteamericana: en los Estados Unidos ambas asambleas eran electas por el pueblo y renovadas frecuentemente.²¹ Los comisionados buscaron reforzar el origen popular de la segunda cámara estableciendo como requisitos para la elección de los senadores los mismos que se exigían para desempeñarse como diputado solamente se aumentaba la edad de 25 a 30 años, para garantizar que los miembros de la segunda cámara contaran con mayor experiencia. De hecho, el esfuerzo para fortalecer el origen popular del Senado era una respuesta al *Acta de Reformas* de 1847 que había instituido un cámara notabiliaria.²²

Desde la perspectiva del derecho constitucional a los miembros de la Comisión se les presentaba un problema: "¿cómo hallar una forma de elección popular y sin embargo, no encargar al pueblo de hacer la elección?". Los comisionados nuevamente citando a Laboulaye

¹⁸ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 247.

¹⁹ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 252.

²⁰ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 254.

²¹ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 248.

²² A la letra el dictamen asentó "para quitar a la segunda cámara lo que tuvo de aristocrático en la segunda época del sistema federal, la comisión consulta al Congreso que sólo se exija para ser senador sobre los requisitos necesarios para ser diputado, el de edad: todo ciudadano mexicano que tenga los treinta años cumplidos, tendrá abierta la puerta del Senado por medio del voto de las legislaturas de los estados". "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1871, p. 260. En este punto los comisionados se separaron de las opiniones del historiador puesto que éste proponía que en Francia se estableciera un Senado que estaría conformado en una parte por Senadores elegidos por cada departamento, otros representarían "los grandes cuerpos del estado", y otros más "la industria,

expresaban que podría caerse en un peligro, se quería una asamblea moderadora “que fuese una garantía para el pueblo y para las relaciones exteriores sobre esto no era posible remitirse al sufragio universal, que hubiera enviado una cámara animada por las mismas pasiones que la cámara de representantes”. La respuesta nuevamente Laboulaye la encontraba en el sistema norteamericano en el que los senadores eran electos por la legislatura de cada estado.²³

Quizá la parte más interesante del dictamen sea la crítica que presenta a los fundamentos del sistema unicameral. Los miembros de la comisión explicaron lo que ellos consideraban “los sofismas” en los que se fincaba la asamblea única para ello recurrieron de nueva cuenta al historiador francés. El problema radicaba en que los gobernantes liberales confundían la nación con la representación nacional: así “como la nación es soberana asumimos que sus representantes deben serlo”. Sin embargo, los representantes eran mandatarios y su mandato dependía de sus electores. Los comisionados de manera contundente afirmaban con Laboulaye que “precisamente con este sofisma usurpan los representantes el poder. No, los representantes no son la nación sino sus mandatarios, y como decía Benjamin Constant la nación no es libre sino cuando los diputados tienen un freno”.²⁴ El resultado era que en México se vivía en un estado de “usurpación y anarquía”. Esto podría evitarse dividiendo al cuerpo legislativo de manera que pudieran reinar “el espíritu consecuente y la moderación” que representaban los senadores.

A manera de conclusión los comisionados como prueba de la veracidad de los argumentos del teórico francés señalaron las frecuentes violaciones a las garantías individuales que se habían registrado desde 1861 y sostuvieron que la historia mexicana confirmaba plenamente sus planteamientos: el país había vivido bajo la anarquía y la usurpación. Si se adoptara el Senado —afirmaban los comisionados— “la dictadura será menos frecuente entre nosotros”.²⁵

En síntesis, para los miembros de la comisión de dictamen la introducción de una cámara colegisladora tenía cuatro grandes ventajas: evitaba la precipitación en la formación de

las letras, las artes”. “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867” en Castro Aranda, 1971, p. 256.

²³ “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867” en Castro Aranda, 1971, p. 257. Los miembros de la comisión de dictamen asentaron que “en cuanto a los cuerpos electorales de la segunda cámara, nada cree la comisión que pueda añadir a los buenos efectos que ellos han producido en la República del Norte, y a las consideraciones expuestas con tanta lucidez por el Sr. Laboulaye: el origen de los Senadores y su edad bastarán para establecer la variedad necesaria en los cuerpos colegisladores a fin de dar a la República todas las garantías que necesita en el ejercicio provechoso de la más elevada de las facultades de la soberanía”. Castro Aranda, 1971, p. 260-161.

²⁴ “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867” en Castro Aranda, 1971, p. 248.

²⁵ Tamayo, 1969, T. 14, pp. 419-420.

leyes e introducía la prudencia en las deliberaciones; garantizaba la estabilidad en la política interior y exterior; los funcionarios públicos se contendrían en los límites de sus deberes porque el jurado de sentencia sería más numeroso; y por consiguiente más respetable"; y por último, al contener a los poderes ejecutivo y legislativo ya no sería necesario establecer la dictadura.

Cabe señalar que el dictamen sólo menciona en las conclusiones, sin ninguna explicación previa, que la introducción del Senado implicaba también reformar el procedimiento del juicio político. La Constitución de 1857 en su texto original estableció que en los juicios políticos la Cámara de Diputados fungía como tribunal de acusación y la Suprema Corte de Justicia dictaba la sentencia, la reforma proponía que esta atribución de la Corte la desempeñara el Senado, por ello los comisionados concluían que "su jurado de sentencia sería más numeroso".

El debate en lo general se inició el 16 de abril de 1870. La oposición presentó dos poderosos argumentos en contra de la instauración del Senado. El primero señalaba que toda reforma constitucional debería ser fruto de la experiencia y la necesidad, sin embargo la Constitución de 1857 no había estado en funciones siquiera un lustro y faltaban innumerables leyes orgánicas por promulgar, por lo que no podía conocerse su efectividad.²⁶ A ello respondió el grupo gobiernista que los principios se sobreponían a la experiencia "y la división del poder legislativo en dos cámaras era una perfección del sistema constitucional por este medio se aseguran las garantías de libertad, que debe estar siempre cubierta de todo poder ilimitado".²⁷

Como segundo argumento la oposición apuntó que el sistema político mexicano era producto de su propia historia por lo que "tenemos nuestros usos peculiares, nuestro carácter peculiar, y nuestras necesidades también peculiares, y no debemos ir a buscar a extraños países las instituciones que pueden hacernos felices".²⁸ Efectivamente, en el debate se mencionaron otras experiencias históricas que también vieron en el Senado un cuerpo moderador de las fricciones entre el legislativo y los otros poderes de la Unión (Brasil, Chile, Venezuela,

²⁶ 5°. Congreso. Intervención de José Fernández. Sesión del 16 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 80. El mismo argumento lo presentaron Nicolás Lemus en la sesión del 18 de abril de 1870, y el diputado Ojeda en la sesión del 22 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 61.

²⁷ 5°. Congreso. Intervención de Rafael Martínez de la Torre. Sesión del 23 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 166.

²⁸ 5°. Congreso. Intervención de Nicolás Lemus. Sesión del 18 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 160. El mismo argumento presentó Agustín Fernández y para fundamentarlo disertó sobre las diferentes conformaciones culturales, raciales e históricas que mediaban entre Estados Unidos e Inglaterra y México. Al hablar sobre el establecimiento del confederalismo en los Estados Unidos se preguntaba "¿hay alguna analogía entre la vida libre que llevaban los puritanos y la opresión en la que se encontraba la Nueva España?". 5°. Congreso. Intervención de Agustín Fernández. Sesión del 19 de abril de 1870 en Casillas, 1985, pp. 116-123.

Ecuador, Estados Unidos, Inglaterra, la Confederación Suiza y la Confederación Germánica).²⁹ El diputado juarista Rafael Martínez de la Torre sintetizó los argumentos comunes a estas experiencias históricas:

la división del poder legislativo en dos asambleas con derechos iguales, asegura la madurez de las deliberaciones, protege a las asambleas deliberantes contra el arranque de las pasiones políticas, suaviza los choques, el frotamiento del poder legislativo y de la administración.

La comisión propuso que la Cámara de Diputados debería integrarse por jóvenes, así por "naturaleza" sería un cuerpo de renovación del funcionariado y un polo impulsor de innovación política. El Senado, en cambio, integrado por hombres maduros,³⁰ se creía que resistía la innovación y por ello protegería a las instituciones "con un interés conservador", por lo tanto, la división del poder legislativo "en dos asambleas constituidas por principios diferentes, debe representar estos dos órdenes de intereses y tendencias".³¹ De esta manera, el establecimiento del Senado se concebía como un freno a la ingobernabilidad.

En realidad la conformación del Congreso era otra: la mayor parte de los congresistas habían desempeñado este cargo en otras legislaturas y según señalaba el diputado porfirista Eleuterio Ávila la cámara estaba lejos de ser un cuerpo dominado por jóvenes, apenas se encontraban de 4 a 6 diputados menores de 30 años en cada legislatura.³² No podía ser de otra manera, puesto que la legitimidad de los congresistas como representantes de la nación descansaba en su experiencia en el Constituyente de 1856, en su participación en la revolución de Ayutla, y en la Guerra de Tres Años, factores que los identificaban como liberales y patriotas nacionalistas probos.

En el dictamen se mencionaba que el Senado serviría también para controlar al pueblo. Naturalmente la oposición respondió airada, Joaquín Baranda, por ejemplo, exclamaba "lo que quieren los conservadores [...] es ponernos un freno. Hoy a nosotros mañana al pueblo".³³ Para el porfirista Manuel Contreras la restauración del Senado implicaba suprimir la libertad.

²⁹ 5º. Congreso. Intervención de Rafael Martínez de la Torre. Sesión del 23 de abril de 1870 en Casillas, 1985, pp. 211-218.

³⁰ El Senado conformado por hombres de edad avanzada (por lo menos mayores de 30 años) se creía que era una garantía puesto que "el espíritu de conservación se desarrolla con los años, las experiencias de la vida enseñan la prudencia; el conocimiento del mundo y de los hombres destruyen las ilusiones, inspira una justa desconfianza, alumbra en fin, sobre los peligros de sacrificar el bien presente a un mejor posible que se espera realizar". 5º. Congreso. Sesión del 23 de abril de 1870. Intervención de Rafael Martínez de la Torre en Casillas, 1985, p. 200.

³¹ 5º. Congreso. Sesión del 23 de abril de 1870. Intervención de Rafael Martínez de la Torre en Casillas, 1985, p. 201.

³² 5º. Congreso. Intervención de Eleuterio Ávila. Sesión del 23 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 185.

³³ 5º. Congreso. Sesión del 19 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 84.

¿y que libertad, es ésta, que para subsistir necesita de apartarse de sus principios, renegar de ellos, y confesar que ha sido burlada o ha querido burlarnos? ¿Es la complaciente cortesana, que hoy se desposa con el pueblo y mañana con los césares? [...] Es una dama peligrosa, que sino la desposamos con un caballero de avanzada edad, puede arruinarnos y hundirnos en un abismo.³⁴

Estos argumentos parecían confirmar los planteamientos de Laboulaye en el sentido de que los defensores del sistema unicameral se presentaban a sí mismos no sólo como los representantes del pueblo sino como si encarnasen al pueblo y a la libertad.

A la oposición preocupaba que el Senado sirviera de instrumento del Ejecutivo para controlar al Congreso, así lo expresó Nicolás Lemus para quien la segunda cámara sería "un hospital en el que se encuentre asilo a los vejestorios políticos" entre quienes era posible que "cunda la corrupción, porque no es tan fácil el dominar y corromper a 150 diputados, como sería conquistable el voto favorable de 26 senadores".³⁵

La particularidad del caso mexicano surgía de la experiencia inmediata que reconocía las innumerables ocasiones, aún en el periodo constitucional, en que la Cámara había sobrepasado sus atribuciones convirtiéndose en un "poder despótico": había aprobado que se le otorgaran facultades extraordinarias al Ejecutivo y la suspensión de garantías individuales para reprimir diversas rebeliones.³⁶

Los congresistas que se mostraban a favor de las reformas reconocían que para pacificar al país era necesario suprimir los poderes regionales rebeldes y por ello, creían que resultaba imprescindible fortalecer al poder legislativo debido a que algunos de sus diputados eran representantes de dichos poderes.

Lerdo fue invitado a la sesión en que se votaría el dictamen en su intervención en tribuna señaló que "el legislativo era el único poder sin limitación alguna", por lo que se debía establecer un auténtico balance. Para Lerdo:

El poder legislativo no puede tener superior y por consiguiente, sólo queda el recurso de dividirlo en dos cámaras, para que la una sirva de contrapeso a la otra. Querer esto -- agregaba-- me parece que es querer que se afiancen las instituciones, evitando que una u otra extralimitación, que bien pueden tener lugar, no vengan a destruirlas al fin o a bastarderalas.³⁷

³⁴ 5º. Congreso. Intervención de Manuel Contreras. Sesión del 25 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 222.

³⁵ 5º. Congreso. Intervención de Nicolás Lemus. Sesión de 18 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 65.

³⁶ Un ejemplo es el "Decreto de suspensión de las garantías constitucionales del 22 de Enero de 1870" que dio al Presidente facultades extraordinarias en los ramos de Hacienda y Guerra para el restablecimiento de la paz. Esta ley estableció que las propiedades de los particulares podían ser ocupadas sin consentimiento; los militares podían exigir bagaje, alojamiento y servicio personal a los particulares; restringió la libertad de imprenta; y normaba los juicios políticos. Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, 1982, T. IV, pp. 154-156.

³⁷ 5º. Congreso. Sesión del 26 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 266.

El legislativo no era un poder sin limitación alguna, como afirmó Lerdo, sino que el poder judicial le imponía ciertos obstáculos para impedir que se expidieran disposiciones anticonstitucionales, según lo señaló Agustín Fernández, diputado lerdistista aunque opositor al Senado. Estos eran la facultad de la Suprema Corte para resolver las controversias relativas a las leyes y actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales o que restringieran la soberanía de los estados (art. 101) y el derecho de amparo a los particulares (art. 102). Un tercer límite al Congreso estaba contenido en el artículo 117 que señalaba que todas las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales quedaban reservadas a los estados.³⁸

En efecto, la Constitución protegía a las tres esferas del pacto federal de una posible extralimitación de poderes del Congreso: a los individuos a través del recurso de amparo; las controversias que se promovieran ante la Suprema Corte de Justicia eran un sistema para evitar que las atribuciones de la federación invadieran las competencias de los estados o que estos invadieran las de la federación.³⁹

El dictamen prácticamente no mencionó un segundo problema que era grave: en el Congreso no estaba representado el principio federal. Sin embargo, esta problemática fue ampliamente desarrollada en el debate.

Rafael Dondé, miembro de la comisión de dictamen explicó al pleno que la Constitución de 1857 consignó dos principios fundamentales: el principio popular y el de los estados de la federación. El primero estaba representado por la Cámara de Diputados, el segundo se encontraba sin representación, a pesar de que la Constitución consideraba a los estados soberanos. Para Dondé, los estados tenían

circunstancias propias y especiales que los colocan en situaciones no comunes e iguales a los demás [...] estos derechos que parecen oponerse y acabar con el equilibrio de la Unión, se combinan haciéndose que en la formación de las leyes intervengan la

³⁸ 5º Congreso. Intervención de Agustín Fernández. Sesión de 19 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 120. El mismo argumento en contra del restablecimiento del Senado lo presentó el diputado porfirista Eleuterio Ávila quien tras referirse a los artículos 101, 102 y 117 constitucionales se preguntaba "¿se quiere más explícita y terminante limitación del poder legislativo?" 5º. Congreso. Intervención de Eleuterio Ávila. Sesión de 19 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 186.

³⁹ A la letra el artículo 102 estableció que el poder judicial no podía hacer "ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". Para Marván la importancia de los artículos 101 y 102 radica en que "en la Constitución se plasmó, desde entonces, la transacción o solución de equilibrio entre la soberanía de los poderes federales y estatales y la supremacía de la Constitución". Marván Laborde, 1997, p. 18. No obstante, en el capítulo se ha propuesto que en estos dos artículos se fijaban el control de la constitucionalidad, como facultad definitiva de la Suprema Corte. Pero este freno no fue suficiente, por lo que se buscó restablecer el Senado, como se trata de mostrar en este capítulo.

representación igual de los estados y la representación proporcional, el Senado y la Cámara de Diputados.⁴⁰

Esta doble representación era el sustento del modelo federal, de acuerdo con éste, el equilibrio constitucional permite conciliar "el principio de la unidad de la comunidad política con la autonomía de sus partes".⁴¹ La Cámara de Diputados representa al pueblo de la federación en una medida proporcional al número de electores, mientras que el Senado se elige por los ciudadanos de cada uno de los estados con un número igual de representantes independientemente de la población con que cuentan. De esta manera se solucionaba el problema de representación de los estados pequeños frente a los densamente poblados, lográndose un equilibrio en la representación de los estados.⁴²

Ezequiel Montes, vocero de la comisión, dio un vuelco definitivo al debate al defender que el Senado como moderador de la Cámara de Diputados lograría controlar al ejecutivo en defensa de las garantías individuales. Esta misma idea --como se ha indicado-- se encontraba en el dictamen.

Montes presentó una profunda autocrítica del ejercicio del poder legislativo, era contundente al demostrar que las diversas legislaturas habían delegado todo el poder legislativo en el Presidente al concederle facultades extraordinarias y con ello la supresión de garantías individuales. Montes finalizó su intervención señalando la más reciente, aquella que respondía a la Rebelión del Norte, en la que varios diputados federales habían tomado las armas.

[el 17 de enero de 1870] se ha conferido una dictadura amplísima al poder ejecutivo; y el Presidente de la República ha venido ha decimos en la solemne apertura del actual periodo de sesiones, que sin haber hecho uso de la dictadura, la rebelión contra las instituciones ha quedado vencida; he aquí una demostración concluyente de que la dictadura no era necesaria; y que los congresos unitarios ejercen el poder legislativo no conforme a las necesidades del pueblo, sino conforme a las pasiones que prevalecen en las mayorías".

Por ello el vocero de la comisión afirmaba que "las garantías del hombre y del ciudadano en México dependen única y exclusivamente de la voluntad de la mayoría del poder

⁴⁰ 5º. Congreso. Sesión del 18 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 69.

⁴¹ Levi, 1991, p. 635.

⁴² A falta de esta representación federal el voto de los estados pequeños sufría de una constante subrepresentación. Para ilustrar este desequilibrio Ezequiel Montes inquiría "¿Qué significa el voto del estado de Colima comparado con el voto del estado de Jalisco? Significa uno comparado con veintiuno." Así concluía, "Son pues los estados pequeños unos satélites de los estados grandes." 5º. Congreso. Sesión del 25 de abril de

legislativo.”⁴³ Los principales oradores juaristas insistieron en el mismo argumento: los congresistas habían “ensanchado” su poder sobre los límites constitucionales.⁴⁴

La importancia de este argumento radica en que los diputados reconocieron que el poder legislativo efectivamente no había sido capaz de defender las libertades individuales ni la soberanía de los estados, funciones primigenias que correspondían a la Cámara de Diputados. Más aún, las facultades extraordinarias con las que en más de una ocasión se había investido al ejecutivo federal habían establecido una dictadura, aunque ésta fuera por tiempo limitado. Con este argumento pudo votarse en lo general el dictamen. La mayoría gobiernista logró imponerse y la Legislatura aprobó el proyecto de ley por 115 votos a favor y 49 en contra.

El debate en lo particular de las facultades que corresponderían a cada una de las cámaras fue un proceso complejo porque en sucesivos momentos se presentaron tres dictámenes distintos. El primero lo elaboró la Comisión de Puntos Constitucionales de la 5a. Legislatura, lo presentó ante el pleno el 24 de diciembre de 1869, algunos artículos fueron discutidos y votados. El segundo dictamen fue redactado por la 6a. Legislatura -a instancias del Ejecutivo- y presentado al Congreso en primera lectura el 25 de octubre de 1872.⁴⁵ Pero, los diputados porfiristas Felipe Buenrostro y Peña y Ramírez solicitaron que se retirara y se discutiera el elaborado por el 5º. Congreso puesto que ya se había aprobado la erección del Senado.⁴⁶ Efectivamente así se hizo, pero el debate en la 6a. Legislatura no pudo concluirse

1870 en Casillas, 1985, p. 223. La importancia del principio federal también fue largamente explicada por José María Aguirre de la Barrera en la sesión del 18 de abril de 1870 en Casillas, 1985, pp. 51-59.

⁴³ 5º. Congreso. Sesión del 23 de abril de 1870 en Casillas, 1985, pp. 172-173.

⁴⁴ Por ejemplo, el diputado juarista José María Aguirre de la Barrera señalaba que “Nada tienen de más inminente para las libertades públicas, que el ejercicio de un poder ilimitado: no importa en que manos se encuentre ni que nombre tenga; porque sea un individuo o una asamblea, llámese dictador o Congreso, el que dispone de una suma de poder omnímodo es, por lo menos puede ser, un despota, que cuando quiera hará trizas las garantías individuales y ahogará la libertad [...] ¿y qué es la representación nacional vinculada en una sola asamblea, mas que un poder ilimitado y por lo mismo capaz de ser arbitrario cuando quiera serlo? Se dirá que la limitación de ese poder está en nuestro código fundamental; pero, ¿esto, señor, pasa de ser una teoría? Nuestros predecesores desde el primer congreso constitucional, nosotros mismos no hemos ensanchado nuestro poder legítimo sobre la Constitución misma?”. 5º. Congreso. Sesión 18 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 57.

⁴⁵ El nuevo dictamen precisaba las funciones del Senado y, según explicaron los comisionados, incorporaba diversas iniciativas presentadas desde 1861 que “contaban decididamente con el apoyo de la opinión pública”, y que se dirigían “a asegurar la armonía de los Poderes Públicos, modificando con ese fin su organización y atribuciones”. La principal modificación que introdujo el dictamen elaborado por la 6a. Legislatura fue “la elección directa” con voto secreto de los diputados (artículo 55). La comisión consideró que evitaría que los electores pudieran “falsear el voto”, y que los electores presionaran a sus votantes. En cambio, los senadores se nombrarían de acuerdo con las leyes electorales de cada estado, ya que siendo “mandatarios de las entidades políticas, a ellas debía de dejarse la libertad de fijar el modo como debían de nombrarlos”. “Dictamen que modifica el de diciembre de 1869 y redactado el 25 de octubre de 1871 por el 5º. Congreso”. 6º. Congreso. Sesión del 3 de abril de 1872 en Casillas, 1985, p. 271 y 282.

⁴⁶ Los mismos diputados argumentaron que el restablecimiento del Senado no sólo había sido aprobado por la 5a. Legislatura sino que esta reforma había sido ratificado por 13 de las 27 legislaturas estatales. Cabe destacar que con estos votos aún no se lograba la mayoría relativa en favor del Senado como era requisito para reformar la

debido a la "larga y empeñada discusión a la que dio lugar", por ello al establecerse la 7a. Legislatura la comisión presentó un nuevo dictamen en octubre de 1873.⁴⁷

Narrar el *iter legis* resulta complicado debido a que en ocasiones los comisionados sustituyeron el proyecto de ley elaborado por la 7a. Legislatura con la iniciativa rechazada por el 6º. Congreso. Además, el debate frecuentemente fue interrumpido con diversas tácticas dilatorias que ensayó la oposición.⁴⁸ Por su parte, los diversos presidentes del Congreso, buscaron con innumerables "chicanas" evitar la discusión y apurar la aprobación de la reforma constitucional.⁴⁹

La comisión de dictamen del 6º. Congreso (1871-1873) se integró con Manuel Dublán, Manuel Sánchez Mármol y Joaquín Alcalde, éste último había pertenecido a la misma comisión en la legislatura anterior lo que permitió mantener una cierta continuidad respecto a los trabajos del 5º. Congreso. Al discutirse en lo particular el Congreso estaba controlado por una mayoría parlamentaria formada con la alianza de juaristas y lerdistas que alcanzaban los 89 diputados. Mientras que 19 eran porfiristas y 34 congresistas mantuvieron un voto independiente.

Los diputados porfiristas habían tenido que aceptar que se estableciera el Senado pero en el debate de las facultades que le corresponderían intentaron que fuese una institución

Constitución. 6º. Congreso. Intervención de Felipe Buenrostro y Peña y Ramírez. Sesión del 7 de octubre de 1872 en Casillas, 1985, p. 317.

⁴⁷ "Dictamen final declarando aprobadas las reformas por el órgano Constituyente" en Tamayo, 1969, T. 14, pp. 440-442.

⁴⁸ Por ejemplo, en el debate del 6º. Congreso y específicamente en la sesión del 8 de octubre de 1872 el diputado porfirista Felipe Buenrostro señaló que era errónea el acta de la sesión anterior ya que el Congreso había aprobado que se retirara el dictamen de Puntos Constitucionales elaborado por el 6º. Congreso, pero no se había aprobado que se pusiera a discusión el aprobado por el 5º. Congreso, como se asentaba en el acta. El acta fue aprobada por 89 votos contra 26. Posteriormente en la sesión del 10 de octubre el diputado porfirista Roberto A. Esteva propuso que se nombrara una comisión especial que se ocupara del Senado ya que esta reforma no correspondía a los trabajos ordinarios de la Cámara. La propuesta fue desechada por 115 votos contra 19. Casillas, 1985, pp. 319 y 323. Las sesiones de la 7a. legislatura se iniciaron con una nueva tentativa de los diputados opositores por prolongar las discusiones. En esta ocasión el diputado M. Necoechea presentó una moción suspensiva que proponía que la discusión se detuviera hasta que la Comisión de Puntos Constitucionales presentara un cuarto dictamen debido a que se había pospuesto la discusión de importantes reformas (algunas de ellas contenidas en la Convocatoria del 14 de agosto de 1867: la manera de cubrir vacantes cuando faltara simultáneamente el presidente de la República y el de la Suprema Corte), y otras que ya habían sido aprobadas por congresos anteriores pero que aún no se habían promulgado (la elección directa de los funcionarios federales, la no reelección del presidente de la República y el establecimiento de la educación obligatoria). 7º. Congreso. Sesión del 13 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 373. En votación nominal se desechó la proposición suspensiva por 120 votos contra 15. 7º. Congreso. Sesión del 13 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 371.

⁴⁹ Por ejemplo, el diputado José Rosas Moreno en su intervención se quejó de la Comisión de Puntos Constitucionales "hoy se olvida de todas las reglas establecidas para servir de norma a los parlamentos, y va caminando de una a otra irregularidad" y específicamente se quejaba de que la comisión presentaba un artículo a discusión cuando se debía discutir otro. 6º. Congreso. Intervención de José Rosas Moreno. Sesión del 10 de octubre de 1872 en Casillas p. 369. Otro ejemplo, se inició la discusión de la facultades de la Cámara de Diputados en sesiones cuya discusión no estaba programada en la agenda aprovechando la ausencia de ciertos diputados porfiristas. 7º. Congreso. Intervención de Nicolás Lemus. Sesión del 17 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 381.

débil.⁵⁰ Esta postura se expresa en el debate del artículo 70 que estableció la función colegisladora del Senado.

El dictamen propuso que la formación de leyes y decretos podía comenzar indistintamente en cualquier cámara, con excepción de los relativos a contribuciones o impuestos, los que debían iniciarse en la Cámara de Diputados.⁵¹

El dictamen fue impugnado por el diputado porfirista Peña y Ramírez quien al fijar su posición afirmó acertadamente que la comisión había llevado el principio de colegislación a sus últimas consecuencias haciendo que en prácticamente todas la materias ambas cámaras fueran colegisladoras. Este diputado sintetizó las diferencias que separaban a los porfiristas de los gobiernistas. La oposición deseaba “subordinar lo que llaman elemento federal a la democracia, y la comisión pretende sacrificar enteramente la democracia con el predominio absoluto del elemento federal. Y en esta disyuntiva, y en esta distancia tan inmensa que nos separa, no puede haber punto de contacto entre nuestras aspiraciones y mucho menos identificarse nuestras ideas”.⁵²

Al discutir específicamente el artículo 70 el mismo diputado señaló que el dictamen resultaba “monstruoso” porque “en todas las leyes entraría la intervención del Senado y en la única excepción que se contemplaba la Cámara de Diputados tendría sólo el derecho de iniciativa y se le despojaba de su derecho de resolución en tan grave materia”. En otras palabras, el conjunto de la representación popular sólo contaría con el derecho con el que antes de la reforma contaba cualquier diputado.⁵³

Gracias a la intervención de Peña y Ramírez la comisión aceptó que el artículo fuera reformulado para que únicamente en la Cámara de Diputados se pudiera iniciar la formación de leyes y decretos relativos a la cuenta pública, los presupuestos de ingresos y egresos de la federación, los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas.⁵⁴ El artículo fue aprobado por 96 contra 53 votos.⁵⁵

⁵⁰ El diputado porfirista Roberto Esteva propuso un nuevo dictamen, pero no fue debatido por el pleno. Como botón de muestra cabe citar algunos de los artículos propuestos. El artículo 55 proponía que la elección de diputado fuera directa, al artículo 56 suprimía el requisito de vecindad, en el artículo 63 letra “D” se proponía que “para el caso imprevisto de una cuestión de preeminencia que surgir pudiera en el porvenir, queda entendido que el Congreso, poderdante de la Nación tiene la primicia sobre el Senado, representante de los grandes cuerpos confederados”. 6º. Congreso. Sesión del 10 de octubre de 1872 en Casillas, pp. 349-359.

⁵¹ 7º. Congreso. Sesión del 12 de octubre de 1872 en Casillas, 1985, p. 361.

⁵² 7º. Congreso. Intervención de Peña y Ramírez. Sesión del 12 de octubre de 1872 en Casillas, 1985, p. 361.

⁵³ 7º. Congreso. Intervención de Peña y Ramírez. Sesión del 12 de octubre de 1872 en Casillas, 1985, p. 361.

⁵⁴ 7º. Congreso. Intervención de Manuel Sánchez Mármol. Sesión del 12 de octubre de 1872 en Casillas, 1985, p. 366. Debe destacarse que en el dictamen de 1869 el reclutamiento de tropas no era una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sin embargo, esta facultad sí estaba contenida en el dictamen del 6º. Congreso pero

La 7a. Legislatura (1873-1875) debatió el artículo 72 constitucional, es decir, las facultades que corresponderían a cada una de las cámaras.⁵⁶ La comisión de dictamen en esta ocasión se formó con el incondicional lerdista Manuel Montiel y Duarte, el jurista Juan A. Mateos y el juarista Rafael Dondé, quien se había desempeñado en la misma comisión durante la 5a. Legislatura.⁵⁷ El debate se inició el 4 de octubre de 1872 con un congreso prácticamente controlado por el Ejecutivo, la oposición apenas alcanzó a sumar entre 19 y 23 diputados, aunque este grupo era poco numeroso, era muy compacto y actuó agresivamente.⁵⁸

La comisión de dictamen explicó los principios rectores que siguió para establecer las competencias de cada una de las cámaras, siendo ambas colegisladoras y de igual jerarquía.⁵⁹ A la de diputados correspondían los asuntos de "interés popular", al Senado "aquella facultad en que predomine el interés federal", y al conjunto del Congreso de la Unión las facultades que afectaran ambos intereses.⁶⁰

El principio aparentemente resultaba obvio: la representación popular era la única que podía decidir sobre el contingente de sangre y el monto de los bienes con los que los ciudadanos habrían de contribuir a la nación. En cambio, al Senado, como representante del conjunto de la federación, competía ratificar los tratados internacionales, vigilar a los representantes del país en el exterior y conceder naturalizaciones a los extranjeros que desearan convertirse en mexicanos.

El diputado porfirista Nicolás Lemus mostró que la división de las facultades con los criterios señalados no era tan sencilla. Por ejemplo, el dictamen señalaba que sería facultad del

nuevamente fue suprimido en el dictamen presentado por la 7a. Legislatura. Fue integrado en el texto final del reformado artículo 70 de la Constitución.

⁵⁵ 7º. Congreso. Sesión del 12 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, pp. 347 y 366.

⁵⁶ La 6a. Legislatura discutió y aprobó el artículo 70, e inició el debate del artículo 71 y 72. La 7a. Legislatura concluyó el debate de estos últimos artículos.

⁵⁷ 7º. Congreso. Sesión del 30 de octubre de 1874 en Casillas, 1985, p. 457.

⁵⁸ En las elecciones para formar la 7a. Legislatura aproximadamente 40 porfiristas ganaron escaños pero el grupo porfirista se dividió entre los que preferían una solución armada y aquellos que creían que la oposición debía mantenerse en los cauces institucionales. Al iniciarse la discusión en lo particular de la ley, 19 diputados porfiristas abandonaron el Congreso y tomaron las armas en la rebelión de la Noria. Cosío Villegas, 1984, p. 283. Posiblemente el fraccionamiento del grupo porfirista explique por qué Justo Mendoza, destacado líder de la oposición al desempeñarse como vicepresidente del Congreso bloqueó cada una de las propuestas de los opositores.

⁵⁹ Se suscitó un debate sobre el sueldo y viáticos de los Senadores, el diputado Díaz González propuso que "los Senadores son los representantes de los estados de la federación y por lo mismo tienen una categoría superior a la de los ciudadanos diputados, por lo que deben ser retribuidos con mayor sueldo". La comisión de dictamen y el grupo porfirista pusieron especial cuidado para que el Senado no se considerara un lugar de privilegio frente a la Cámara de Diputados, se aprobó que sueldo y viáticos serían del mismo monto que los que percibieran los diputados en vista de que "siendo las dos cámaras colegisladoras y con iguales funciones en la formación de leyes no hay razón para otorgar preferencia asignando mayor sueldo a los Senadores, tanto más cuanto que sus miembros durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones". 7º. Congreso. Intervenciones de Díaz González y de Justo Mendoza. Sesión del 27 de noviembre de 1874 en Casillas, 1985, p. 521.

⁶⁰ 7º. Congreso. Intervención de Díaz González. Sesión del 23 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 425.

Senado “establecer las bases bajo las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar estos mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. Lemus proponía que ésta debía ser una facultad que correspondiera a la Cámara de Diputados puesto que

Si se faculta al Ejecutivo para que contrate empréstitos ¿con qué se pagan éstos si no es con las rentas de la federación? ¿Quién de las dos cámaras es la que tiene que ver con el arreglo de las rentas de la federación? Es la cámara de representantes del pueblo, pues sí a ella sólo corresponde.⁶¹

La oposición solicitó una moción suspensiva para que la comisión volviera a presentar el artículo 72 dando mayor claridad a las competencias de cada una de las cámaras evitando que se diese “el caso de que las dos cámaras se disputen facultades que no les corresponde”. Pero, el presidente del Congreso no llamó a que se votase esta moción.⁶²

Con un muy menguado debate se aprobaron las facultades del Senado. Éstas eran:

a) como institución moderadora debía revisar los actos legislativos de la Cámara de Diputados y aprobarlos por simple mayoría, u oponerse a ellos por el voto de dos tercios de sus miembros presentes;

b) las facultades exclusivas del Senado como cuerpo de representación federal estarían vinculadas a normar las relaciones con otros países (en particular aprobarían los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo, y ratificaría los nombramientos que éste hiciera de los ministros, agentes diplomáticos o cónsules); el Senado tendría injerencia directa en lo relativo al ejército de la federación al ratificar los nombramientos de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y de la armada nacional, al aprobar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes.⁶³ En lo que se refiere a cargas impositivas

⁶¹ El mismo problema se observaba con los aranceles ya que eran los derechos que se debían pagar al comprar mercancías extranjeras en las aduanas marítimas y fronterizas, según Lemus “estos derechos viene a dar el resultado de que se aumente el precio de las mercancías, y por lo mismo es una contribución que se impone al pueblo mexicano; y ¿a quién corresponde el establecimiento de contribuciones? A la cámara de representantes. Luego [esta facultad] no puede quedar en unión de la Cámara de Senadores”. 7º. Congreso. Intervención de Nicolás Lemus. Sesión del 18 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, pp. 406-407.

⁶² 7º. Congreso. Intervención de Nicolás Lemus. Sesión del 18 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 407.

⁶³ El diputado Díaz González señaló que se había entrevistado con la comisión de dictamen para que entre las facultades del Senado se incluyera “conceder la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República”, afirmó que los comisionados habían aceptado que se otorgara esta competencia al Senado pero al presentarse al pleno no se había incluido. 7º. Congreso. Intervención de Díaz González. Sesión del 23 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 425. La propuesta fue nuevamente recogida por la comisión de dictamen e integrada en la reforma constitucional.

federales, ratificaría también a los empleados superiores de Hacienda. El artículo 72 con sus diversas fracciones fue aprobado por 136 votos contra 14.⁶⁴

El artículo 71 estableció los procedimientos a seguir para la formación de leyes, otorgando una amplia participación al poder al ejecutivo.

Cabe insistir en que el conjunto de las reformas constitucionales propuestas desde *La Convocatoria* tenían por objeto reformular las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, buscando fortalecer el sistema presidencial por ello, resultaba de vital importancia que el Presidente quedara facultado con veto suspensivo en las primeras resoluciones del Congreso. Sin embargo, la Comisión de Puntos Constitucionales de la 5a. Legislatura lo rechazó. A cambio la comisión elaboró un sistema en el que formalmente las dos cámaras y el Ejecutivo serían instancias revisoras con el objeto de evitar “la precipitación en el ejercicio de la facultad legislativa”.⁶⁵

El nuevo proceso para la formación de leyes era el siguiente: un proyecto que se aprobaba en la cámara de origen pasaba a discusión en la otra cámara. Si ésta lo aprobaba, pasaría al Ejecutivo quien, si no tuviera observaciones que hacerle, lo publicaría inmediatamente.

La fracción C estableció que el proyecto de ley o decreto que fuera desechado todo o en algunas de sus partes por la cámara revisora, sería devuelto con observaciones a la cámara de origen, cuando éste fuera modificado y aprobado por mayoría de votos volvería a la cámara revisora y después pasaría al Ejecutivo. Además indicaba claramente que una iniciativa de ley rechazada no podría discutirse hasta un año después. Sin discusión alguna, el artículo fue aprobado en votación económica.⁶⁶

Es posible que los congresistas de la 7a. Legislatura no volvieran a discutir este artículo debido a que en la 5a. Legislatura la oposición lo había combatido tenazmente con el siguiente argumento: una cámara colegisladora conduciría a fricciones entre las cámaras opuestas por cuestiones de competencia, las que podrían “sumergirlas en la inmovilidad”.⁶⁷ No obstante, esta objeción ya había sido prevista en el dictamen, los comisionados citando a Laboulaye sostenían que los diputados teniendo un mandato temporal se movían por el deseo de obrar “algunas veces ha habido quejas de que hacían demasiado, raramente las ha habido de que no

⁶⁴ 7º. Congreso. Intervención de Díaz González. Sesión del 20 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 415.

⁶⁵ “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867” en Castro Aranda, 1971, p. 261.

⁶⁶ 7º. Congreso. Sesión del 23 de octubre de 1870 en Casillas, 1985, pp. 367-368.

⁶⁷ 5º. Congreso. Intervención de José Fernández. Sesión de 16 abril 1870 en Casillas, 1985, pp. 45-46.

hacían lo bastante".⁶⁸ La mayoría gobiernista desarrolló la idea contenida en el dictamen y enfatizó la necesidad de evitar todo apresuramiento en el proceso de formación de leyes.

El nuevo mecanismo, tuvo graves consecuencias. El Congreso, con el afán de defender su autonomía, negó el veto suspensivo al Presidente. Paradójicamente, era posible que el poder legislativo quedara reducido al inmovilismo, tal y como habían señalado los diputados opositoristas del 5º. Congreso. Era evidente que la cámara revisora (ya fuese el Senado o los diputados) podría prolongar la discusión de ciertas leyes casi por tiempo indefinido. En caso de que el Ejecutivo no lograra obtener la mayoría en una de las cámaras tenía la posibilidad de utilizar a la otra como contrapeso, e incluso, podría rechazar el proyecto de ley aunque éste hubiese sido aprobado en ambas cámaras, para someterlo nuevamente a discusión en la cámara de origen.⁶⁹ Además, una iniciativa rechazada tendría que discutirse hasta un año después. En pocas palabras, el Presidente podría bloquear las iniciativas parlamentarias que se opusieran a sus políticas. De esta manera los legisladores del 7º. Congreso respondieron a la experiencia de *La Liga* cuando el gobierno perdió la mayoría parlamentaria y la 5a. Legislatura fue dominada por una alianza de la oposición que pudo promulgar la ley electoral haciendo caso omiso a las sugerencias de Juárez.

Las facultades que estaban íntimamente relacionadas con el control del Ejecutivo quedaron al conjunto del Congreso de la Unión. Los diputados calificarían las renunciaciones del presidente de la República y de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, únicamente la Cámara de Diputados podría erigirse en jurado de acusación de los altos funcionarios conforme al artículo 103. Los delitos por los que podrían ser procesados eran, además de los delitos comunes, los "delitos oficiales, faltas u omisiones que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública".⁷⁰

El artículo 105 fue reformado para explicitar que la Cámara de Diputados conocería los "delitos oficiales" erigiéndose en jurado de acusación e instruiría el proceso. A la Cámara de Senadores competía dictar la sentencia. Los diputados lograron que se respetara la independencia del Congreso al establecer que el Presidente no podría hacer resoluciones al

⁶⁸ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 249.

⁶⁹ 7º. Congreso. "Exposición del proyecto de ley". Intervención de Justo Méndez. Sesión del 27 de noviembre de 1874 en Casillas, 1985, p. 521.

⁷⁰ Los altos funcionarios eran los senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho, gobernadores y presidente de la República. Los gobernadores, además, podían ser procesados por infracción de la Constitución y leyes federales. Artículos 103, 104 y 105 de la Constitución en Tena Ramírez, 1988, p. 704.

Congreso cuando éste se hubiera erigido en jurado de acusación.⁷¹ Estas reformas no fueron discutidas y se aprobaron en votación económica.⁷²

La reforma de 1874 canceló la posibilidad de que el poder legislativo pudiera dar un golpe de estado dentro de la institucionalidad. Al presidente de la República sólo se le podría formar causa en caso de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (art. 103).⁷³

Los otros altos funcionarios de la Unión formalmente quedaron bajo la estrecha vigilancia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, para deponerlos la eventual oposición del Congreso debía de contar con la mayoría absoluta de los diputados y de los senadores. Esta posibilidad resultaba francamente remota puesto que el Presidente y los gobernadores durante la República Restaurada lograron mantener el control, aunque no absoluto, de la maquinaria electoral federal. Entre 1867 y 1874 los juicios políticos fueron frecuentes, pero siempre se absolvió o exoneró a los acusados gracias a que el Ejecutivo logró el control del Congreso.

En este apartado se ha visto que la oposición se cohesionó por su oposición al Senado, la defensa de las garantías individuales y la defensa de la soberanía de los estados, de hecho defendió el modelo que había implantado la Constitución de 1857 frente a la mayoría gobiernista que inició su reforma. Gobiernistas y porfiristas vieron en el Senado una cámara revisora que frenaría a la Cámara de Diputados. De hecho ambos grupos respondían a una falsa paradoja, creían que el sistema unicameral conducía irremediabilmente al conflicto de poderes, en un polo se encontraba la tiranía presidencial, en el otro polo el despotismo del legislativo. Esta falsa paradoja parecía confirmarse con el extenso periodo en el que Juárez gobernó con facultades extraordinarias a causa de la guerra y bajo el gobierno constitucional -- como se verá en el siguiente apartado.

La oposición al defender la Constitución de 1857 tal y como había sido promulgada buscaba mantener un ejecutivo débil y en última instancia se inclinaba por el despotismo del legislativo.

La comisión de dictamen apoyada por los grupos gobiernistas creyó ver una posible salida a la disyuntiva que se les planteaba con la introducción del Senado el que limitaba a la Cámara de Diputados, pero también creían que ejercería un mayor control al Ejecutivo, minimizando así la posibilidad de que se instaurara una dictadura presidencial.

⁷¹ Artículo 71, fr. H, p. 701.

⁷² 6º. Congreso. Sesión del 23 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 474.

⁷³ "Constitución" en Tena Ramírez, 1988, p. 704.

No obstante, la oposición temía que la Cámara de Senadores siendo poco numerosa fuera fácilmente corrompible por el Ejecutivo, lo que de nueva cuenta conduciría a una dictadura presidencial dentro de los límites institucionales.

El porfirista León Guzmán en un folleto titulado "El sistema de dos cámaras y sus consecuencias" fue uno de los pocos críticos que salvaron esta falsa paradoja. El jurisconsulto señalaba que los hábitos y costumbres de origen monárquico y centralista habían creado una obediencia pasiva al gobierno federal por ello proponía "dar impulso al principio federativo, llevarlo hasta su último desarrollo. El medio de lograr esto, es infiltrarlo en la vida del gobierno nacional, por medio de una segunda cámara que sea el representante directo y activo de los estados".⁷⁴ Esta posibilidad estaba abierta ya que formalmente el Senado acentuaba la colaboración de los estados al establecerse la representación federal en el Congreso lo que hubiese permitido que éste saliese fortalecido con la introducción del Senado.

El debate parlamentario permite descubrir otra importante diferencia entre opositores y gobiernistas. La oposición señalaba que el país se regía por un sistema confederal mientras que los grupos gobiernistas buscaban fortalecer el federalismo. Los distintos vocablos son significativos.

Los porfiristas respondían a la tradición plasmada en la Constitución de 1824 de origen pactista en la que se reconocía a los estados anteriores a la federación. Mientras que los diputados que estaban en favor de que se instaurara el Senado respondían a un horizonte netamente federal en el que la soberanía de los poderes federales era superior a la de los estados. Bajo la confrontación de estos dos horizontes subyacía un segundo ámbito de conflictividad: el conflicto entre los estados y la federación.

El Senado como órgano de conciliación de la conflictividad entre la federación y los estados

El gobierno federal en la República Restaurada tuvo que enfrentar dos ámbitos de conflictos, los que se suscitaban entre poderes y los que se registraban entre los estados y la federación. Para los impulsores del Senado ambos podrían solucionarse con la instalación de una segunda cámara.

En el apartado precedente se ha insistido en que el Senado serviría para moderar la Cámara de Diputados y evitar la precipitación en el proceso de formación de leyes con lo que se esperaba minimizar los conflictos entre poderes. Se ha indicado también que durante la 5a. Legislatura (1869-1871) el Congreso reconoció que había sido incapaz de ejercer un estrecho

⁷⁴ Guzmán [C. a. 1871], 1987, p. 136.

control sobre el Ejecutivo para evitar que éste extendiera su esfera de acción, en consecuencia, el Presidente pudo sobrepasar sus límites con el recurso de las facultades extraordinarias y gracias a que contó con la mayoría parlamentaria que se las concedió. El Senado nuevamente parecía como una solución para que “la dictadura fuese menos frecuente entre nosotros”.⁷⁵

Sin embargo, los congresistas nada dijeron sobre un grave problema: el Ejecutivo estaba obligado a pacificar el país cuando un estado se rebelaba en contra de la federación. En este apartado se analiza la manera en que se fueron construyendo soluciones institucionales a la conflictividad entre la federación y los estados.

La carta magna preveía que en algunos casos sería necesario instituir una dictadura temporal para pacificar al país, para lo cual estableció dos mecanismos: la suspensión de garantías individuales (art. 29) y el auxilio federal (art. 116), ambos eran facultades de la federación y se conocían genéricamente como intervención federal.

La intervención federal en los estados era entendida como una garantía de la existencia política del país. El modelo federal encontraba sustento en que los estados delegaban una parte de su soberanía en la federación, ésta a cambio velaba por cada uno de los estados miembros ante ataques extranjeros y manteniendo el orden interno frente a cualquier alteración de la paz y del orden público. En otras palabras, la intervención federal es “el procedimiento a través del cual el gobierno federal trata de restablecer el orden jurídico violado en una entidad federativa en los supuestos que la misma ley señale”.⁷⁶

Para garantizar el orden interno, la federación contaba con varios instrumentos, el primero de ellos era la suspensión de garantías contenida en el artículo 29 constitucional. Ante una intervención extranjera la suspensión de garantías se justificaba porque la principal finalidad del pacto federal era proteger a los estados miembros de agresiones extranjeras, por ello la federación se reservaba el *jus belli*, en otras palabras la facultad para afrontar una lucha armada. La segunda parte del artículo 29 señalaba que se podrían suspender garantías ante “perturbación grave de la paz pública”. Es decir, cuando se presentaran conflictos armados entre grupos de poder o cuando existiera una rebelión en contra de las autoridades estatales o federales. En cualquiera de estos casos, el Ejecutivo federal con la aprobación del Congreso de la Unión, podía suspender el conjunto de las garantías individuales o algunas de ellas y quedaba investido con facultades extraordinarias para legislar sin la aprobación del Congreso en materia de Guerra y Hacienda, con ello se establecía una dictadura (entendida como la concentración de dos o más poderes en un individuo o corporación) por tiempo limitado.

⁷⁵ Tamayo, 1969, T. 14, pp. 419-420.

⁷⁶ González Oropeza, 1987, p. 89. *apud.* Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 69.

El segundo instrumento de intervención federal era la declaratoria de estado de sitio a la entidad política rebelde, se trataba de una interpretación del artículo 29 constitucional, ya que el estado de sitio implicaba la suspensión de garantías individuales, la supresión de las autoridades electas y que asumiera el mando político y militar una persona designada por el presidente de la República.

Las facultades extraordinarias que permitían la suspensión de garantías individuales se establecieron con dos restricciones: debían ser aprobadas por el Congreso o en su defecto por la Diputación Permanente, y solamente se extenderían por tiempo limitado. Los presidentes Juárez y Lerdo cumplieron rigurosamente con ambos requisitos.

El tercer instrumento de intervención federal estaba contenido en el artículo 116 constitucional. En éste se estableció la obligación del presidente de la República de mantener el pacto federal, por ello sostuvo que “los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados”. El mismo artículo estableció dos posibles casos: invasión o violencia exterior y sublevación o trastorno interior. Así cuando se trataba de un conflicto interno la federación brindaba su protección siempre y cuando lo solicitara la legislatura de la entidad federativa afectada y si ésta no estuviera reunida, podía solicitarla el gobernador.⁷⁷

El principal mecanismo que utilizó el gobierno juarista para someter las insurrecciones y pronunciamientos que se suscitaron en los estados fue la suspensión de garantías tal y como se sintetiza en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Principales Decretos y Circulares relacionados con la suspensión de garantías individuales
(1870-1872)

<i>Fecha</i>	<i>Decreto o Circular</i>
22 de enero de 1870	Decreto de suspensión de las garantías constitucionales que declara vigente la ley del 11 de diciembre de 1861.
15 de febrero de 1870	Circular del ministerio de hacienda que manda hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados contra el gobierno
30 de marzo de 1870	Decreto que sanciona a los sustraídos de la obediencia del gobierno.
9 de abril de 1870	Ley que suspende algunas garantías para plagiarios y salteadores.
2 de diciembre de 1871	Decreto que otorga facultades extraordinarias al ejecutivo
17 de mayo de 1872	Decreto que declara que continua vigente la ley de 2 de diciembre de 1871 sobre facultades extraordinarias
27 de julio de 1872	Decreto que concede amnistía general por delitos políticos.
2 de agosto de 1872	Decreto que declara que se levanta el estado de sitio del estado de Zacatecas.

Fuente: Guzmán Galarza e Hiriart Urdanivia, 1982, T. IV.

⁷⁷ “Constitución” en Tena Ramírez, 1988, p. 626.

La ley que suspendió garantías a salteadores y plagiaros y que se mantuvo vigente de 1869 a 1871 permitió la ejecución sumaria de los sospechosos, incluso presos políticos. La severa ley de 1870 que declaró vigente la del 11 de diciembre de 1861 suspendió gran parte de la garantías individuales.⁷⁸ Esta última respondía a la llamada Rebelión del Norte encabezada por Francisco Antonio Aguirre y Pedro Martínez en San Luis Potosí, y por el diputado federal Trinidad García de la Cadena en Zacatecas. Los sublevados el 15 de diciembre de 1869 desconocieron la legislatura y gobierno del estado de San Luis Potosí, y “sometieron a prisión a sus miembros”.⁷⁹

Esta rebelión fue una de las que mayor consternación causó (lo que explica que se intensificara la suspensión de garantías durante el gobierno de Juárez) debido a que era acaudillada por militares prestigiados, controlaba importantes centros de riqueza e influencia política e incluso sometió el territorio de San Luis Potosí, entidad que era considerada militarmente como la clave de toda la frontera norte. Cual si fuera poco cuando el ejército federal capturó los archivos de los rebeldes descubrió que los diputados federales porfiristas Justo Benítez y Manuel Zamacona también estaban implicados en la rebelión.

A la suspensión de garantías -como se puede apreciar en el cuadro- siguió el decreto de estado de sitio de Zacatecas, entidad que perdió su soberanía por dos años.

El uso, y en ocasiones el abuso, de facultades extraordinarias desprestigió al gobierno juarista. Los opositores juzgaban que Juárez imposibilitaba el ejercicio de la democracia y con ello impedía el desarrollo de los principios constitucionales y de las instituciones.⁸⁰

En el breve periodo que la 5a. Legislatura estuvo dominada por una mayoría opositora, el grupo porfirista presentó una iniciativa en mayo de 1871 que impedía al ejecutivo de la Unión “declarar en estado de sitio ningún estado de la Federación, ni una parte de cualquiera de ellos, sin especial autorización del Congreso para cada caso”. Resulta evidente que esta ley hubiera fortalecido al poder legislativo y Juárez hubiera quedado imposibilitado para reprimir las sublevaciones en contra de su gobierno. Sin embargo, el proyecto de ley fue desechado ya

⁷⁸ Esta ley también conocida como la *Ley de 22 de enero de 1870* estableció que las propiedades de las personas podían ser ocupadas sin consentimiento; los militares podían exigir bagaje, alojamiento y servicio personal a los particulares; restringió la libertad de imprenta; y normó los juicios políticos. La ley se reproduce íntegra en Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, 1982, T. IV, pp. 154-156.

⁷⁹ “Circular que comunica a los gobernadores el movimiento sedicioso de San Luis Potosí [30 de diciembre de 1869]” en Guzmán Galarza e Hiriart Urdanivia, 1982, T. IV, pp. 150-151.

⁸⁰ Para León Guzmán el abuso de facultades extraordinarias imposibilitaba que el ejercicio de la democracia fuera una escuela para el pueblo porque lo desanimaba a defender siempre la libertad y ello producía nada menos que la debilidad “de la dignidad del hombre”. Guzmán [1871], 1976, p. 81.

que no tenía ninguna base en cuanto la Constitución no permitía al Congreso declarar el estado de sitio.⁸¹

Para 1870 se creía que bastaba con dividir el poder legislativo en dos cámaras para que menguaran los conflictos entre la federación y los estados, más aún si se tenía en cuenta que los diputados federales podían ser representantes de los estados sublevados como había quedado demostrado en la Rebelión del Norte.

Quizá, sea posible afirmar que en abril de 1870 Juárez había ganado la primera batalla sobre el Congreso al lograr que éste aprobara el dictamen para restablecer el Senado, pero el mismo Lerdo en su intervención durante el debate en lo general llevado a cabo durante la 5a. Legislatura señaló que la segunda cámara no podría entrar en funciones antes de 1872 debido a que todavía faltaba que se llevara a cabo la discusión en lo particular y que la reforma fuera ratificada por las legislaturas de los estados.⁸² De modo que no era posible esperar dos años sin dar una posible solución a la conflictividad entre la federación y los estados. Por ello, en septiembre de 1870 Juárez sometió a la representación popular una iniciativa para elaborar la ley orgánica del artículo 116.

El Ejecutivo en su informe a la Nación explicó que su gobierno se había visto obligado a lidiar “entre dos peligros, por un lado el de tolerar desórdenes cuando se pide su remedio y por otro el de violar la independencia de los estados”.⁸³

La iniciativa de ley intentó regular detalladamente no sólo la intervención federal en los casos de sublevación o trastorno interior, sino también en caso de conflicto de poderes, el que se presentaba cuando en una entidad federativa el gobernador desconocía la legislatura local o cuando ésta desconocía a aquel, ambos casos no estaban previstos por la Constitución.

El proyecto perseguía institucionalizar una práctica informal frecuente por la cual el presidente de la República fungía como árbitro de los conflictos al interior de los estados. De manera que el proyecto de ley permitía la intervención federal inmediata en caso de conflicto de poderes que hubieran llegado a las armas pero con la condición de que tanto la legislatura como el gobernador lo solicitaran.

La iniciativa normaba también la sustitución de los ejecutivos locales. Los gobernadores podrían ser removidos cuando el Congreso en su papel de Gran Jurado emitiera un fallo de responsabilidad en su contra. El artículo 4º. de esta iniciativa establecía que el

⁸¹ La iniciativa fue presentada por la diputación de Nuevo León integrada por García Guerra, Dávila y Treviño. Intervenciones de Pérez Gallardo y Joaquín Alcaide. 7º. Congreso. Sesión del 9 de noviembre de 1875, *Diputados*, 1875, Vol. I, pp. 548 y 560.

⁸² 5º. Congreso. Intervención de Sebastián Lerdo de Tejada. Sesión del 26 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 262. Naturalmente el secretario de Gobernación en ese momento no podía prever las resistencias que presentaría la oposición que postergaron el debate, pues las reformas constitucionales fueron promulgadas hasta 1874.

presidente de la República podría restaurar el orden constitucional mientras los diputados emitían su fallo.⁸³

Posiblemente con estas medidas el Ejecutivo buscó prevenir que se suscitara la acefalia, pero ello contravenía las constituciones estatales que estipulaban la manera de designar un gobernador provisional en caso de que faltara el constitucional.

La iniciativa fue rechazada en una apretada votación de 90 diputados a favor y 94 en contra debido a que la iniciativa se presentó cuando la Cámara de Diputados estaba dominada por *La Liga* en vísperas de las elecciones de 1872. Los legisladores temían que sirviera para excluir de la contienda electoral a los estados que se oponían a la reelección de Juárez como presidente de la República.

El diputado porfirista Ezequiel Montes afirmó que

siendo los estados soberanos e independientes, corresponde al Congreso, no sólo no declararles la guerra, en el caso de que esto sea necesario, sino impedir también que el Ejecutivo con uno u otro pretexto, lleve la guerra a los estados, para el desarrollo de miras anticonstitucionales o de planes políticos más o menos encaminados a minar la base de las instituciones. Resulta extraño que el ejecutivo niega el auxilio federal a unos estados y lo concede a otros [se refería a Jalisco y Querétaro] siempre que obrando de este modo favorece sus propios propósitos.⁸⁵

La intervención de Montes muestra la discrecionalidad con la que el Presidente podría aplicar la ley. La oposición encontró un punto de acuerdo para desechar la iniciativa en razones de carácter coyuntural, puesto que se temía que con esta ley se excluyera electoralmente a los estados que se oponían a la reelección del presidente oaxaqueño.

El hecho de que la iniciativa fuese desecheda por sólo 4 votos de diferencia indica la división del congreso federal en la relativo a las tensión entre la soberanía de los estados y las facultades de la federación, ello condujo a que se formaran alianzas y coaliciones en las que se entretrejan las demandas de los intereses locales con las estrategias generales y proyectuales de los grupos parlamentarios.

⁸³ "Discurso pronunciado por el Presidente de la República en la apertura del 6°. Congreso de la Unión" en Tamayo, 1970, T. 15, p. 306.

⁸⁴ El proyecto de ley era una respuesta al caso de Jalisco de 1868 cuando el congreso federal abrió un juicio político en contra del gobernador Ramón Gómez Cuervo, a consecuencia de la aplicación de la ley que condenaba con la pena de muerte a todo aquel que fuera sorprendido en actos delictivos. El congreso federal lo encontró culpable por lo que la Suprema Corte de Justicia debía dictar la sentencia, la corte justificó su resolución absolutoria con base en la falta de leyes orgánicas que normaran la responsabilidad de los funcionarios. Mientras tanto, en Jalisco las reacciones favorecieron a Gómez Cuervo, quien nuevamente se hizo cargo de la gubernatura en febrero de 1869. El congreso local otorgó a Gómez Cuervo una licencia para que atendiera su defensa, nombrando en su lugar a Emeterio Robles Gil. El 21 de mayo de 1869 la legislatura local declaró mediante decreto que someter a juicio al gobernador por haber cumplido con la ley contra ladrones y plagiaros aprobada por la propia cámara, era tanto como negarle a los diputados facultades para expedirla. Muriá, 1988, p. 314.

⁸⁵ 5°. Congreso. Intervención de Ezequiel Montes. Sesión del 26 de abril de 1871, *Diputados*, 1871, Vol. IV, p. 438.

Los porfiristas se opusieron a la iniciativa por dos razones adicionales: se manifestaban en contra de toda medida que fortaleciera al Ejecutivo por lo que se presentaban como defensores de la Constitución tal y como se había promulgado en 1857. Este grupo --como lo muestra la intervención de Montes-- también defendía que el Congreso fuese un garante de la soberanía de las entidades federativas que evitara que el ejecutivo llevara "la guerra a los estados".

Los juaristas en cambio creían en la necesidad de fortalecer el poder presidencial frente al poder legislativo y también otorgándole las atribuciones necesarias para que pudiese desempeñarse como un garante de la paz y del pacto federal.

De hecho, el auxilio federal quedó sin reglamentación alguna mientras se mantuvo vigente la Constitución de 1857.⁸⁶

Las resistencias que presentó el Congreso ante los dos mecanismos constitucionales de intervención federal dieron nuevos argumentos a los gobiernos de Juárez y Lerdo para restablecer el Senado. Esta institución posibilitaba la intervención federal en caso de conflicto de poderes en los estados o en caso de que desapareciera el orden constitucional en alguno de ellos, pero con la ventaja de que no sería una atribución del Ejecutivo, sino que se trataría de una decisión consensada por el conjunto de los estados que formaban el pacto federal.

Para comprender cabalmente por qué la iniciativa fue rechazada conviene revisar las alianzas y coaliciones parlamentarias. El gobierno perdió la mayoría en el Congreso en el año electoral de 1871 debido a que contendieron por la presidencia de la República los tres hombres del momento: Juárez, Lerdo⁸⁷ y Díaz.

El proceso electoral se reflejó en el Congreso en una nueva coalición parlamentaria formada con los grupos lerdista y porfirista que en la época se le conoció como *La Liga* o *La Fusión* y que protagonizó una exacerbada fricción entre la nueva mayoría opositorista y el Presidente. Fue un breve periodo en el que se diferenció claramente el voto juarista (que osciló entre 70 y 83 diputados) del voto lerdista (que alcanzó entre 43 y 44 diputados), mientras que los porfiristas mantuvieron aproximadamente 40 escaños. De modo que *La Liga* construyó una

⁸⁶ Una nueva iniciativa para reglamentar el artículo 116 fue presentada por Porfirio Díaz en 1877 pero tampoco fue aprobada por el Congreso.

⁸⁷ El 14 de enero de ese año, Lerdo de Tejada presentó su renuncia al gabinete, pero continuó desempeñándose como presidente de la suprema corte. "Carta de renuncia de Sebastián Lerdo de Tejada al ministerio de relaciones" en Tamayo, 1969, T. 14, p. 873. Lerdo desde el gabinete y desde la corte había formado sus propias bases políticas, contaba con el apoyo de los gobernadores de Puebla, San Luis Potosí, Hidalgo, Morelos, Jalisco y Guanajuato. Perry, 1979, p. 153. Knapp, 1962, p. 245. En el Congreso contaba con Ramón Guzmán, Isidro Montiel y Duarte, Manuel Romero Rubio y con el secretario de estado José María Iglesias.

competida mayoría parlamentaria que apenas sobrepasaba al grupo juarista por 11 a 14 votos.⁸⁸

La confrontación entre el poder legislativo y el ejecutivo fue el clima dominante,⁸⁹ en consecuencia el Congreso se negó a otorgar facultades extraordinarias al Presidente y con ello se negó a suspender garantías individuales en los estados sustraídos del orden constitucional, lo que condujo a una franca ingobernabilidad.⁹⁰

La competitiva campaña electoral permitió establecer las diferencias proyectuales de los grupos de la oposición. Al formarse *La Liga* los intelectuales porfiristas (León Guzmán, José María Mata y Zamacona) fundaron la "Asociación Democrática Constitucionalista" que atacaba los intentos del gobierno juarista por fortalecer el presidencialismo al proclamar "la observancia inviolable de la Constitución" y en especial de las garantías individuales. Como una alusión directa en contra del Senado señalaban que defendían la autonomía de los estados y el libre ejercicio de la soberanía en su régimen interior".⁹¹

Pocas diferencias programáticas presenta el programa lerdistista dado a conocer por la redacción del periódico *El Siglo XIX*, postuló los mismos principios que la asociación porfirista excepto porque hizo hincapié en que su "sola aspiración" era "la paz, el progreso, el

⁸⁸ La importancia de esta alianza opositora radica en que permite conocer el funcionamiento de las poderosas armas que la Constitución ofrecía al Congreso para ejercer su supremacía sobre el Presidente. En la medida que *La Liga* se cohesionó como una estrategia con fines electorales, el enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo llegó a su clímax al revisarse la legislación que normaría los próximos comicios presidenciales. En primer lugar, la representación popular convocó e inició un periodo de sesiones extraordinarias que tuvieron lugar en marzo de 1871 bajo el dominio de esta coalición. De hecho, la sola convocatoria levantó una ola de rumores que vaticinaban que las sesiones extraordinarias serían "preludio de trastornos en la administración y de apasionados ataques a sus funcionarios". "Discurso de clausura de sesiones extraordinarias por el Presidente del Congreso, J. M. Zamacona, el 31 de marzo de 1871" en Tamayo, 1970, T. 15, p. 163. En segundo lugar, el Congreso pudo imponer su propia agenda de trabajo en contra de los intereses del Ejecutivo. Juárez en el discurso de apertura de dichas sesiones solicitó al Congreso que se ocupara de llevar a cabo las reformas constitucionales y en especial recomendó que las *Leyes de Reforma* se introdujesen en la carta magna. Pero, el diputado porfirista Zamacona, en calidad de presidente del Congreso, respondió que los diputados se encargarían de discutir únicamente su propia agenda: la legislación electoral. Ambos discursos se reproducen en Tamayo, 1970, T. 15. En tercer lugar, se mostró la ineficacia del veto presidencial limitado puesto que el Ejecutivo devolvió al Congreso el proyecto de ley con observaciones, sin embargo, el 6 de mayo los diputados votaron la *Ley Electoral de Sufragio Libre* sin tomar en cuenta las sugerencias del Presidente. Tamayo, 1970, T. 15, p. 152.

⁸⁹ El conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo llegó a tal grado que en la clausura de sesiones extraordinarias el presidente del Congreso, el diputado porfirista Zamacona, acusó a Juárez de haber interrumpido la armonía habitual de la cámara y el poder ejecutivo. "Discurso de clausura de sesiones extraordinarias por el presidente del Congreso, J. M. Zamacona, el 31 de marzo de 1871" en Tamayo, 1970, T. 15, p. 163.

⁹⁰ Durante este periodo los diputados votaron las iniciativas relativas a la intervención federal en los estados de acuerdo a los intereses de su fracción parlamentaria. Así lerdistas y porfiristas tenían un interés común en obstaculizar los trabajos oficiales para la reelección de Juárez y como fórmula de compromiso se apoyaron en las resoluciones sobre el Ayuntamiento de México para que éste quedara en manos lerdistas substituyendo al juarista y que se reconociera al gobernador de Guerrero, Vicente Jiménez (porfirista). Knapp, 1962, pp. 238 y 244.

⁹¹ Es de notarse que 27 diputados del 5º Congreso pertenecieron a la Asociación, pero tres destacados porfiristas se negaron a suscribir sus principios: Justo Benítez, Nicolás Lemus y Justo Mendoza. La Asociación Democrática Constitucionalista también postuló que la representación ciudadana debía ser plural y demandaba que se impulsara la instrucción pública gratuita que formara ciudadanos que conocieran sus derechos y obligaciones, asimismo exigía que se revitalizaran las milicias cívicas como una forma de reimpulsar los mecanismos de representación municipal. Para mayores detalles sobre la representación municipal y las milicias cívicas véase a Hernández Chávez, 1993.

reinado del derecho y la libertad". De modo que condenó enérgicamente "toda maniobra que tienda a trastornar el orden público, a subvertir las instituciones o a derribar a los funcionarios constituidos por la ley".⁹²

En síntesis, la coalición lerdisto-porfirista pudo concretarse no sólo por el propósito común de participar en los comicios sino que ambos programas sostenían elementos semejantes que respondían al descontento generalizado por la suspensión de garantías individuales y el debilitamiento de la representación ciudadana en la esfera municipal.

Al abrir sus sesiones la 6a. Legislatura el 16 de septiembre de 1871 Juárez presentó su iniciativa de ley orgánica del artículo 116 constitucional cuando el Congreso continuaba dominado por *La Liga*, pero además la fuerza política del Presidente era precaria puesto que en las elecciones presidenciales sólo obtuvo el 47% de la votación.⁹³ La ley electoral vigente preveía que en caso de que alguno de los candidatos no obtuviera la mayoría absoluta de votos, los diputados en votación individual y secreta designaban al Presidente entre los candidatos contendientes, de ahí que la conformación de los grupos políticos en el Congreso adquiriese una gran importancia. Conforme al testimonio de Ezequiel Montes el nuevo Congreso estaba formado por 98 juaristas, 62 lerdistas⁹⁴ y 52 porfiristas.⁹⁵

Bajo estas circunstancias el grupo parlamentario lerdisto se convirtió en factor decisivo en la designación por la cámara del presidente de la República. Los diputados lerdistas del 6º. Congreso votaron en favor de Juárez, mientras que la mayoría de los porfiristas se abstuvieron.⁹⁶

⁹² El programa lerdisto propuso un programa económico orientado al empresariado nacional que enfatizaba la necesidad de extender la seguridad pública, el derecho a la propiedad y el impulso a las mejoras materiales. Para reactivar la economía proponían reducir el gasto público, impulsar el crédito nacional, amortizar la deuda externa, rematar las obras públicas a los particulares e impulsar la inmigración. Señalaban también que lucharían por el respeto irrestricto a la Constitución de 1857 pero ésta ya se había convertido en el símbolo del liberalismo mexicano, por lo que era una frase que las distintas fracciones llenarían con diferentes significados políticos. "Programa de la nueva redacción de *El Siglo XIX* del 1 de enero de 1871" en Tamayo, 1969, T. 14, pp. 784-785.

⁹³ La oposición calificó los comicios de fraudulentos. En efecto, la fuerza armada jugó un papel importante en San Luis Potosí, Puebla y Jalisco. En la ciudad de México quienes se opusieron fueron encarcelados, la policía tomó las casillas electorales y las urnas se llenaron con votos fraudulentos. Perry, "Modelo Liberal" en *Historia Mexicana*, citado por Maciel, 1980, p. 118. No obstante el hecho de que Juárez no alcanzara la mayoría absoluta de los votos pone en duda la magnitud del fraude electoral así como la capacidad gubernamental para controlar los comicios. Conforme a las fuentes porfiristas Juárez obtuvo 6 164 votos, Díaz 3 484, Lerdo de Tejada 2 905 faltando computar los votos de los electores de Campeche y Baja California. "Carta de Ezequiel Montes a Porfirio Díaz de agosto 20 de 1871" en Tamayo, 1970, T. 15, pp. 221-222.

⁹⁴ Para Perry el grupo parlamentario lerdisto estaba formado por 80 diputados aproximadamente. Perry, 1979, p. 153.

⁹⁵ En estas cifras faltaba computar los votos de los diputados de Campeche y Baja California, congresistas que de cualquier modo no llegarían a tiempo para integrarse a las sesiones del colegio electoral "Carta de Ezequiel Montes a Porfirio Díaz de agosto 20 de 1871" en Tamayo, 1970, T. 15, pp. 221-222.

⁹⁶ Es de notarse que tres diputados porfiristas y miembros de la Asociación Democrática Constitucionalista se unieron a las filas lerdistas y votaron en favor de Juárez. Este es el caso de Antonio María Ramírez, Onofre Ramos Lubián y José María Romero.

La reformulación de la alianza juarista-lerdista contribuyó a la rompimiento de *La Liga*, sin embargo, la ruptura definitiva entre lerdistas y porfiristas se efectuó hasta la sublevación de estos últimos en el mes de noviembre con el *Plan de la Noria*, no sin antes llevar a cabo complicadas negociaciones.⁹⁷

Los lerdistas, por su parte, hicieron grandes esfuerzos por mantener un papel independiente, continuaron criticando en la prensa la reelección de Juárez al tiempo que condenaron la sublevación de la Noria.⁹⁸ Pero lo cierto es que en el Congreso votaron con los juaristas.

El voto de *La Liga* se manifestó en contra de toda iniciativa que pudiera fortalecer al Ejecutivo: en contra del establecimiento del Senado, de que se le otorgaran facultades extraordinarias al Presidente y en contra de la intervención de la administración central en los estados. Sin embargo, no propusieron ninguna medida para contener la fuerte conflictividad que se había registrado entre los poderes.

En la fraccionada oposición es posible descubrir tres tendencias. Unos eran los "constitucionalistas" que defendían el modelo instituido en la Constitución de 1857 y respondían a un horizonte confederal, eran incondicionales de Díaz. Entre ellos cabe señalar a Nicolás Lemus, Joaquín Baranda y Justo Mendoza.

En el Congreso había dos grupos de diputados independientes. Unos estaban identificados con el grupo porfirista pero, más que seguir una disciplina partidista votaron conforme a su conciencia, entre ellos cabe destacar la participación de los connotados exconstituyentes Ezequiel Montes y Guillermo Prieto, éste último después se uniría a las filas decembrista.⁹⁹

Otro grupo de diputados independientes estaba formado con por los menos siete diputados, entre estos sobresale el juarista Gabriel Mancera, votó en contra del Senado y en

⁹⁷ Justo Benítez se había acercado a los diputados juaristas con el objeto de mejorar sus posiciones en Puebla y San Luis Potosí. De acuerdo al testimonio de Zamacona el grupo juarista en mayo, a través del diputado Baz, ofreció al lerdistas Romero Rubio la gubernatura de Puebla, con el objeto de romper la coalición lerdistas-porfiristas, pero éste la rechazó. "Carta de Manuel Zamacona a Porfirio Díaz de junio de 1871" en Tamayo, 1970, T. 15, pp. 183. Mientras que en junio los porfiristas Ezequiel Montes y Manuel Zamacona (apoyados por Muñoz, Mata, Hermosillo, Avila y Mendiola), buscaron mantener la alianza con el grupo lerdistas. Incluso la fracción porfirista suscribió un acuerdo en el que se comprometían a procurar por todos los medios posibles que se mantuviera la coalición de los "dos círculos opositores". Benítez se abstuvo y el Herrera votó en contra. Tamayo, 1970, T. 15, p. 187. Otros diputados, encabezados por Justo Benítez, preferían una solución armada. Perry, 1979, p. 165. Por su parte, el líder de la fracción lerdistas en el Congreso. Ramón Guzmán intentó mantener la coalición con los porfiristas. Tamayo, 1970, T. 15, p. 159. Mientras que en los meses de agosto y septiembre el lerdistas Matías Romero, secretario de hacienda, trató de disuadir a Díaz de recurrir a las armas en caso de que fuera derrotado en las elecciones y ensayó, sin éxito, un acercamiento entre Juárez y Díaz. "Carta de Matías Romero a Porfirio Díaz de septiembre 10 de 1871" en Tamayo, T. 15, 1970, pp. 218-219.

⁹⁸ "Los lerdistas precisan su posición: contra la revuelta y la reelección" en Tamayo, 1970, T. 15, p. 180.

⁹⁹ Otros diputados porfiristas no tan destacados como aquellos, pero que votaron en favor del Senado eran Eduardo Castañeda y Jesús Castañeda Chávez.

general se mostraba en contra de toda medida que fortaleciera al Ejecutivo, pero no pertenecían al grupo porfirista.

Para continuar el debate sobre el restablecimiento del Senado fue necesario que el gobierno contara con la mayoría parlamentaria. Mientras *La Liga* estuvo en funciones el presidente Juárez en repetidas ocasiones solicitó al Congreso que retomara la discusión sobre las reformas constitucionales pendientes, pero el Congreso se negó hacerlo. De manera que se pudo avanzar en la discusión hasta el segundo periodo de sesiones de la 6a. Legislatura, una vez que se restableció la alianza entre juaristas y lerdistas.

Es probable que ante el rechazo del Congreso por reglamentar el artículo 116 constitucional se decidiera que al Senado se le diera una nueva competencia: la intervención federal.

Conforme al testimonio de los propios congresistas, en el debate de la 6a. Legislatura (1871-1873) se reconoció la necesidad de que hubiera un poder que se encargara de restablecer el orden constitucional cuando los representantes de los poderes públicos se hubieran sublevado contra la federación. La paz debía ser restituida por el ejecutivo federal "en cumplimiento de su deber y en uso de un derecho indisputable", pero la Constitución presentaba un vacío al no establecer cuál era la autoridad que debía hacer "la reorganización de ese estado". El diputado Gumersindo Enríquez propuso que el vacío constitucional se podría remediar otorgándole al Senado esa atribución porque era una situación anómala que interesaba "a la federación toda, de que el Senado es representante".¹⁰⁰

Por su parte, el diputado Martínez de la Torre explicó en que consistía la reorganización de un estado o restablecimiento del orden constitucional. Afirmó que en una localidad en la que faltan los poderes constituidos es un estado "sin organización política, sin Constitución, vendría repentinamente a caer en la anarquía, y con ella en la guerra civil". Con un argumento pactista trató de convencer a la oposición de que se trataba de una localidad que volvía a su estado primitivo y la función del Senado sería darle "una primera autoridad que de alguna manera venga a cumplir las leyes del estado".¹⁰¹

Lo cierto es que en la exposición de motivos que acompaña el dictamen elaborado por la 6a. Legislatura ni siquiera se mencionó esta nueva facultad. Es posible que la auténtica razón por la cual el Congreso rechazó este dictamen fuera que la oposición se rehusara a aceptar una facultad que a su juicio violaba la soberanía de los estados.

¹⁰⁰ Intervención de Gumersindo Enríquez. 7º. Congreso. Sesión del 23 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 427.

¹⁰¹ Intervención de Martínez de la Torre. 7º. Congreso. Sesión del 24 de noviembre de 1873 en Casillas, 1985, p. 444.

En la 7a. Legislatura (1873-1875) la Comisión de Puntos Constitucionales sometió a discusión el texto del dictamen que previamente había sido rechazado por el 6º. Congreso. Este precisaba que las facultades del Senado serían

Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y término que señale la ley, toda cuestión que ocurra entre dos estados o entre los poderes de un estado, respecto a su régimen interior. La resolución del Senado será ejecutada por el presidente de la República, sin que pueda hacerse observaciones sobre ella.¹⁰²

Los diputados nuevamente rechazaron el dictamen porque confería excesivas atribuciones al Senado. En particular, se indicó que la fracción redactada de esta manera permitía intervenir al Senado en asuntos internos de los estados aunque éstos no afectaran los de la federación.¹⁰³

La comisión la reelaboró bajo los siguientes términos:

Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales, el legislativo y el ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el ejecutivo federal, con aprobación del Senado, y en sus recesos por la comisión permanente, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que expidiere.¹⁰⁴

En el debate no participó la oposición y es posible que ni siquiera asistiera a las sesiones. La discusión se llevó a cabo fundamentalmente entre el diputado Enríquez y el comisionado Dondé. Enríquez sostuvo que la Constitución debía únicamente consignar principios generales permitiendo que la autoridad o poder que quedara facultado decidiera su aplicación, de modo que en la carta magna no se debían consignar casos específicos puesto que terminaría convirtiéndose en un instrumento ineficaz ante la imposibilidad de prever cada una de las circunstancias que podrían presentarse en el futuro. A pesar de que la teoría del derecho constitucional daba la razón a Enríquez, Dondé explicó que la comisión se veía

¹⁰² "Dictamen que modifica el de diciembre de 1869 y redactado el 25 de octubre de 1871 por el 5º. Congreso". 6º. Congreso. Sesión del 3 de abril de 1872 en Casillas, 1985, p. 274.

¹⁰³ Intervenciones de Gumersindo Enríquez. 7º. Congreso. Sesión del 23 de octubre de 1873 y sesión del 24 de noviembre de 1873 en Casillas, 1985, pp. 426-427 y 448-449.

¹⁰⁴ En la sesión del 24 de noviembre de 1873 la comisión de dictamen propuso que la reforma quedara redactada de la siguiente manera: "Declarar cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el ejecutivo federal, con aprobación del Senado, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que expidiere". El diputado Emeterio Gil propuso que se especificara en el texto que el Senado intervendría cuando hubiesen desaparecido el ejecutivo y el legislativo, puesto que de otra manera impediría la intervención del Senado si continuaba funcionando el poder judicial. La comisión aceptó la redacción propuesta por Robles Gil. 7º. Congreso. Sesión del 24 de noviembre de 1873 en Casillas, 1985, pp. 435, 446-447.

obligada a asumir una propuesta conciliatoria reduciendo las facultades del Senado puesto que la fracción propuesta había sido desechada por considerarse excesivamente general.¹⁰⁵

Conviene puntualizar las diferencias que mediaban entre los dos textos presentados por la comisión. El primero hubiera permitido al Senado "dirimir" las diferencias, es decir la cámara federal se habría convertido en un juez suprapartes con la capacidad de resolver los conflictos, pero podría violar la soberanía de los estados. En el segundo texto se le otorgó al Senado una facultad mínima que se limitaba a declarar que el Ejecutivo podría nombrar un gobernador provisional, como había explicado Martínez de la Torre, una primera autoridad que hiciera cumplir las leyes del estado.

El proyecto de ley fue aprobado en votación económica. La legislación diferenció dos posibles casos, la desaparición de poderes y el conflicto entre poderes.

En lo que se refiere al primer caso la nueva ley podría aplicarse únicamente cuando hubieran desaparecido el poder ejecutivo y la legislatura constitucional de un estado, porque si no fuera así, cualquiera de los poderes podría restituir los faltantes.¹⁰⁶ No obstante, omitieron que el poder judicial hubiese podido reconstituir al estado. La facultad del Senado consistía en evaluar el conflicto, declarar que habían desaparecido poderes y autorizar al presidente de la República para designar un gobernador provisional con la aprobación del Senado.

Esta facultad tendió a favorecer al ejecutivo federal porque era evidente que éste nombraría a una persona que le fuese leal, e incluso, por el sólo hecho de asumir la gubernatura bajo esas circunstancias, quedaría subordinado al Presidente y al propio Senado.

La cámara federal también quedó obligada a resolver los conflictos de poderes cuando alguno de ellos lo solicitara o cuando se hubiera interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado. En ambos casos, el Senado dictaba su resolución, sujetándose a la constitución general y a la del estado.¹⁰⁷

Esta facultad restó competencias a la Suprema Corte de Justicia debido a que la carta magna originalmente había hecho de la Corte el árbitro de las tensiones entre la administración central y los estados, puesto que era el único poder que formalmente sería ajeno al conflicto.

Cabe destacar la paradoja en la que se colocaron los legisladores. El Senado como representante del conjunto de la federación era el garante del orden constitucional en los estados, ello formalmente hubiese implicado un fortalecimiento del Congreso; sin embargo, en el caso mexicano robusteció al Presidente puesto que la ambigüedad con la que la ley fue redactada otorgó al Ejecutivo una amplia discrecionalidad en su aplicación.

¹⁰⁵ 7º. Congreso. Sesión del 24 de noviembre de 1873 en Casillas, 1985, p. 450.

¹⁰⁶ Intervención de Rafael Dondé. 7º. Congreso. Sesión del 24 de noviembre de 1873 en Casillas, 1985, p. 434.

¹⁰⁷ En la legislación aprobada, a diferencia del dictamen anterior, no impedía al Ejecutivo ni a la Suprema Corte modificar o hacer recomendaciones sobre la resolución senatorial.

En abril de 1874 se remitieron las reformas a las legislaturas para que fueran ratificadas conforme al artículo 127 constitucional. Para el 30 de octubre 18 de las 27 legislaturas las habían aprobado.¹⁰⁸

Las once legislaturas que se abstuvieron eran aquellas en las que el poder central tenía una débil influencia y/o estaban dominadas por los porfiristas, negarse a ratificar la reforma constitucional era la última resistencia que podían presentar los opositores fijando su posición, pero sabían de antemano que la mayoría las había aprobado aunque de manera informal y sin valor jurídico desde octubre de 1872.¹⁰⁹

El 30 de octubre de 1874 el Congreso hizo la declaración correspondiente y señaló que la reforma comenzaría a regir el 16 de septiembre de 1875 una vez que se llevaran a cabo las elecciones para senadores.¹¹⁰

Grupos y prácticas parlamentarias. un breve balance

En los apartados precedentes se ha señalado que en repetidas ocasiones el Ejecutivo ejerció su influencia en el debate parlamentario. Primero lo hizo para que se discutiera la iniciativa en el pleno, para lo cual solicitó a las legislaturas de los estados y a los gobernadores que "ejercieran su legítima influencia" "valiéndose de los medios legales que previene la Constitución".¹¹¹ Después en el transcurso del debate el mismo Lerdo compareció ante el Congreso para defender la iniciativa. Asimismo las diversas comisiones --como ellas mismas lo reconocieron-- buscaron la asesoría y concertaron informalmente el dictamen con el secretario de Gobernación antes de presentarlo al pleno del Congreso.

La influencia ejercida por el Ejecutivo entre 1867-1871 condujo a que los porfiristas señalaran insistentemente que éste controlaba el Congreso. En el *Plan de la Noria* (1871)

¹⁰⁸ Las legislaturas que emitieron su voto aprobatorio fueron Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

¹⁰⁹ La oposición estaba consciente de que el restablecimiento del Senado no sólo había sido aprobado por la 5a. Legislatura sino que esta reforma había sido ratificada por 13 de las 27 legislaturas estatales. Intervención de Felipe Buenrostro y Peña y Ramírez. 6º. Congreso. Sesión del 7 de octubre de 1872 en Casillas, 1985, p. 317.

¹¹⁰ "Dictamen final declarando aprobadas las reformas por el órgano constituyente firmado por Isidro Montiel y Duarte, Rafael Dondé y Juan A. Mateos". 7º. Congreso. Sesión del 30 de octubre de 1874 en Casillas, 1985, pp. 458-459. Se reproduce también en Tamayo, 1969, T. 14, pp. 440-442.

indicaban que la representación nacional se había convertido en una cámara cortesana, obsequiosa y resuelta siempre a seguir los impulsos del Ejecutivo".¹¹²

En el siguiente cuadro se puede apreciar que la mayoría parlamentaria siempre fue gobiernista, excepto por el breve periodo en que funcionó *La Liga* en los últimos meses de sesiones del 5º. Congreso y en el primer periodo de la 6a. Legislatura.

Cuadro 2
Grupos parlamentarios por legislaturas (1867-1873)

<i>Legislatura</i>	<i>voto gobiernista</i>	<i>voto de la oposición</i>	<i>voto independiente</i>
4a. Legislatura	68	40	
5a. Legislatura (bajo la coalición juarista-lerdistista)	67-74	39-43 porfiristas	11
5a. Legislatura (bajo <i>La Liga</i>)	70-83 juaristas	43-44 lerdistas 40-49 porfirista	23
6a. Legislatura (bajo <i>La Liga</i>)	98 juaristas*	52 porfiristas 62 lerdistas	0
6a. Legislatura (bajo la coalición juarista-lerdistista)	96 juaristas y lerdistas	53 porfiristas	0
7a. Legislatura	115 juaristas y lerdistas	14 porfiristas	34

En el cuadro se puede constatar que los votos de la oposición en la 4a. y 5a. Legislatura aproximadamente coinciden.

En lo que se refiere al 6º. Congreso (1871-1873) se tomó el testimonio de Ezequiel Montes que señala que al reunirse la Legislatura como colegio electoral para calificar las elecciones presidenciales se contabilizaron en favor de Juárez incluso las votaciones dobles y los votos de los suplentes, por ello el voto juarista aparece tan numeroso.¹¹³

En la 6a. Legislatura se observa una creciente disminución de la presencia de la oposición en la Cámara de manera que para la 7a. Legislatura (1873-1875) se observa un control casi absoluto del Congreso y con ello no sólo se logró que se restableciera el Senado sino también que se aprobara la facultad que mayor resistencia había enfrentado: la desaparición de poderes. Cabe destacar que el voto independiente fue más numeroso en el 5º.

¹¹¹ "Circular de Juárez a los gobernadores proponiendo la creación del Senado de marzo 3 de 1870" en Tamayo, 1969, T. 14, pp. 405-407 y 543-544. Como se ha señalado las respuestas de los gobernadores fueron diversas y dependieron de su grado de subordinación a Juárez, y de la relación que sostenían con su legislatura local. En marzo la legislatura de Yucatán emitió una resolución, sin valor jurídico, en favor del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. En octubre manifestaron su apoyo los congresos de Tabasco y Querétaro, en noviembre, los de Tamaulipas y Zacatecas. El gobernador de Veracruz, Francisco Hernández y Hernández, se comprometió a hablar informalmente con los miembros de la legislatura; el de Hidalgo, contestó "apoyaré esta reforma con todas mis fuerzas"; el interino de Sinaloa, Eustaquio Buena, también las apoyó. En cambio Gerónimo Treviño respondió cautelosamente: "el ejecutivo y la legislatura local en su resolución expresarán la íntima convicción que tengan sobre la materia de que se trata". Las cartas de cada uno de estos gobernadores se reproducen en Tamayo, 1969, T. 14, p. 389 y ss.

¹¹² "Plan de la Noria" en Matute, 1987, p. 314.

¹¹³ "Carta de Ezequiel Montes a Porfirio Díaz [agosto, 20 de 1871]" en Tamayo, 1970, T. 15, pp. 221-222.

Congreso mientras funcionó *La Liga* posiblemente debido a los diversos intereses que animaban a los grupos coaligados. En la 7a. Legislatura el voto independiente podría estar formado con los indecisos de la coalición gubernamental y con exjuaristas inconformes con la administración de Lerdo.

Los datos que arroja este cuadro parecieran indicar que el restablecimiento del Senado pudo llevarse a cabo por el control que ejerció el ejecutivo sobre el Congreso, tal y como los porfiristas señalaron en su *Plan de la Noria*. De ser así habría que interrogarse ¿para qué sirvió el Congreso?

Para poder responder a esta interrogante conviene señalar algunas características de la dinámica parlamentaria y su importancia, que se expresan en el debate sobre el restablecimiento del Senado.

La Comisión de Puntos Constitucionales es quizá la comisión de dictamen más importante ya que como su nombre lo indica era la encargada de dictaminar toda reforma a la carta magna y cuidar que las modificaciones que se le introdujesen no contradijeran el resto de los preceptos constitucionales. La comisión también resultó fundamental en su labor de concertación entre el Legislativo y el Ejecutivo y entre los diversos grupos parlamentarios. Conforme a su propio testimonio al reunirse la comisión de la 5a. Legislatura (1869-1871) se entrevistó con el secretario de Gobernación, quien posiblemente les expuso las características de la ley y les respondió preguntas y cuestionamientos específicos. Simultáneamente, los miembros de la comisión se entrevistaron con un grupo limitado de congresistas favorables a la iniciativa. Las negociaciones con la oposición se iniciaron integrando a un miembro identificado con el grupo porfirista, pero proclive a la instauración del Senado. Ello se ilustra con la participación de Ezequiel Montes quien se desempeñó en la comisión de dictamen en la 5ª. Legislatura.

En el debate siguieron la dinámica dictada por el *Reglamento Interno de Congreso*. Un miembro de la comisión sustentaba el dictamen ante el pleno. Después los diversos grupos parlamentarios fijaban su posición, es decir exponían sus consideraciones en relación al dictamen pronunciado su voto a favor o en contra.

Al iniciarse la discusión en lo particular nuevamente los diputados más destacados de cada grupo parlamentario fijaban su posición respecto al artículo específico en discusión. Un miembro de la comisión respondía a los cuestionamientos, para dar paso a propuestas específicas de modificación que presentaban tanto la oposición como los diputados gobiernistas. Este fue el último espacio en el que la comisión hacía un nuevo esfuerzo de concertación, en ocasiones retirando el artículo o integrando las modificaciones propuestas.

En cuanto el debate sobre el Senado se llevó a cabo durante tres legislaturas consecutivas fue necesario diseñar mecanismos que dieran continuidad a los trabajos. Así es

posible descubrir un mismo patrón: las comisiones de dictamen se formaron legislatura con legislatura con la renovación de dos miembros y un tercero que había pertenecido a la comisión anterior;¹¹⁴ y casi todas las comisiones se integraron con dos miembros ligados estrechamente al Ejecutivo, con lo que se conseguía una mayoría gobiernista al interior de la comisión.

A lo largo de los siete años que median entre la publicación de *La Convocatoria* y la promulgación de las reformas constitucionales en 1874 es posible descubrir un paulatino acercamiento entre la posición original expuesta por el Ejecutivo y las resistencias de la oposición. Ello fue posible por varias razones:

En primer lugar, desde 1867 había una importante corriente de opinión que coincidía con el Presidente en el sentido de que una asamblea unitaria en un país federal era “una desviación de los buenos principios”,¹¹⁵ porque el federalismo sólo podría concretarse con una cámara federal que representara a los estados.

En segundo lugar, muchos diputados estaban convencidos de que el sistema unicameral conduciría irremediablemente a “una guerra sin cuartel entre los poderes legislativo y el ejecutivo”.¹¹⁶ Por estas dos razones algunos connotados porfiristas, como León Guzmán y Ezequiel Montes, fueron tenaces defensores del restablecimiento del Senado.

En tercer lugar, un nutrido grupo de diputados gobiernistas favorecían el fortalecimiento del poder presidencial y lo impulsaron con una medida adicional, limitaron la convocatoria a sesiones extraordinarias.¹¹⁷ Los mejores representantes de esta tendencia fueron el juarista Gabriel Mancera y el lerdistas Manuel Romero Rubio.

En cuarto lugar y sin duda el más importante, el Congreso atemperó las iniciativas del Ejecutivo, así fue capaz de desempeñarse efectivamente como un órgano de concertación y negociación entre los diversos intereses políticos: rechazó el veto presidencial y la ley orgánica del artículo 116 constitucional, defendió las facultades de la Cámara de Diputados como representante popular y limitó las atribuciones del Senado en materia de intervención federal.

¹¹⁴ Otro ejemplo de la importancia de la reelección de los miembros de la comisión lo brinda el desempeño de Rafael Donde en la 6a. Legislatura quien previamente se desempeñó en la 4a. Su participación era clave en cuanto la comisión debía de elaborar un tercer dictamen con base al primero y que integrara los artículos hasta ese momento aprobados.

¹¹⁵ Castillo Velasco, [1870], 1976, p. 166. Esta corriente de opinión se manifestó desde las sesiones del congreso constituyente en 1856 véase el primer capítulo de este trabajo y cfr. Iglesias, “Subsistencia del Senado artículo III y último”, 1996 y Guzmán [Ca- 1871], 1976.

¹¹⁶ Iglesias, “Subsistencia del Senado artículo III y último”, 1996, p. 149.

¹¹⁷ La constitución de 1857 permitía que la Cámara de Diputados decidiera sus sesiones extraordinarias e incluso podía estar reunida permanentemente si así lo deseaba. La 7a. Legislatura aprobó un nuevo procedimiento para convocar a un periodo extraordinario. La Comisión Permanente, formada por 14 senadores y 15 diputados, sólo con el voto de dos terceras partes de sus miembros podría convocar a un periodo extraordinario. Con esta medida se intentaba detener posibles maniobras de la oposición puesto que debía dominar en ambas cámaras.

De manera sintética se puede señalar que el Senado se presentaba como una solución en tres sentidos:

Primero, introdujo la representación de los estados en el poder legislativo. La Constitución de 1857 consignó que México tomaba la forma de una república federal. El federalismo se sustentaba en un sistema bicameral, ya que la Cámara de Diputados representaba al pueblo de la federación en una medida proporcional al número de electores, mientras que el Senado se elegía por los ciudadanos de cada uno de los estados con un número igual de representantes independientemente de la población con que contaran. Esta doble representación permitía conciliar dos principios fundamentales: el principio popular y el de los estados de la federación. El primero estaba representado por la Cámara de Diputados, el último no había tenido concreción en nuestro país.¹¹⁸

Segundo, el Senado se integraría como un cuerpo colegislador que permitía la maduración de las leyes que se promulgaran, pero también que limitara a la Cámara de Diputados. Los legisladores aprobaron que se estableciera una segunda cámara con un argumento peculiar. Reconocieron que en innumerables ocasiones habían concedido al Presidente facultades extraordinarias y la suspensión de garantías individuales para que el Presidente pudiese sofocar las frecuentes rebeliones. Sin embargo, los diputados estaban conscientes de que habían abusado de este recurso, que establecía una dictadura por tiempo limitado, por lo que habían contribuido a que se desprestigiara los principios constitucionales y las instituciones. Creían que con la introducción de una segunda cámara el legislativo podría llevar a cabo una mejor y más estrecha vigilancia sobre el Ejecutivo impidiendo que éste sobrepasara los límites de sus competencias.

Tercero, al Senado se le facultó para resolver "las cuestiones políticas" que surgieran entre los poderes de un estado o cuando el orden constitucional se interrumpiera por un conflicto de armas. Durante la República Restaurada frecuentemente estallaron conflictos de poderes, es decir, las legislaturas estatales desconocían al gobernador del estado o el gobernador a la legislatura. En ocasiones, a consecuencia de la jornada electoral, se instalaron dos legislaturas cada una proclamó la victoria electoral de un gobernador distinto. A veces, los contendientes acudieron a las armas o solicitaron el auxilio federal para que la administración central dirimiera el conflicto. Por otra parte, se registraron casos en los que las autoridades estatales desconocieron los poderes federales. Los impulsores del Senado indicaron que esta institución, como representante de los estados, tendría la legitimidad para solucionar cada uno

¹¹⁸ 5º. Congreso. Intervención de Rafael Dondé. Sesión del 18 de abril de 1870 en Casillas, 1985, p. 69 e intervención de Ezequiel Montes. Sesión del 23 de abril de 1870 en Casillas, 1985, pp. 69 y 174.

de estos conflictos ya que a la segunda cámara competía garantizar que se mantuviese el pacto federal.

Hacia una nueva representatividad en un doble movimiento: de la votación directa a la indirecta y de la representación territorial a la nacional

El 12 de noviembre de 1874 la Comisión Especial de Ley Electoral presentó al pleno la Ley Orgánica para la Elección de Senadores. La comisión estaba integrada por los porfiristas más connotados: Justo Mendoza, Emeterio Robles Gil, Gumersindo Enríquez, Roberto Esteva y Esteban Cházari.¹¹⁹

En 14 artículos fundamentales y tres transitorios la iniciativa estableció la elección indirecta de los senadores. La legislatura del mismo estado que representaban fungía como colegio electoral para computar los votos y calificar las elecciones.

Este era el procedimiento que había sido propuesto por la comisión de dictamen de la 5a. Legislatura inspirado en la experiencia norteamericana. Con una larga cita de la *Historie des Etats Unis de Edouard. Laboulaye* el dictamen explicaba que no sería posible que los senadores fuesen electos por sufragio universal directo ya que se formaría una cámara federal "animada por las mismas pasiones que la cámara de representantes", lo que le imposibilitaría fungir como una instancia moderadora de la representación popular.¹²⁰

El diputado Roberto Esteva presentó un voto particular¹²¹ en el que propuso que cada una de las entidades normara las elecciones, ya que consideraba que el congreso federal no debía reglamentar los procesos electorales porque violaría la soberanía de los estados.¹²²

La asamblea se dividió en dos grupos: los que favorecían la elección indirecta y los que preferían el voto directo. El dictamen elaborado por la 6a. Legislatura se inclinaba por dejar que este problema lo resolvieran los estados pues siendo los senadores "mandatarios de las entidades políticas, a ellas debía de dejarse la libertad de fijar el modo como debían de nombrarlos".¹²³ La oposición de la 7a. Legislatura se inclinó por la elección directa de los

¹¹⁹ Es probable que esta comisión se le entregara al grupo porfirista en un intento de conciliación nacional que en ese momento perseguía Lerdo. De la misma manera que las funciones protocolarias de instalación del Senado las presidiría Nicolás Lemus.

¹²⁰ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867" en Castro Aranda, 1971, p. 260-161.

¹²¹ Este es un procedimiento que permitía a uno o varios miembros de la comisión disentir frente a la posición de la mayoría. Un dictamen para presentarse ante al pleno era necesario que estuviera firmado por la mayoría de los miembros de la comisión. El dictamen solía presentarse anexando el voto particular.

¹²² "Voto particular de Roberto A. Esteva". 7º. Congreso. Sesión del 12 de noviembre de 1874 en Casillas, 1985, pp. 500-501.

¹²³ "Dictamen que modifica el de diciembre de 1869 y redactado el 25 de octubre de 1871 por el 5º. congreso". 6º. Congreso. Sesión del 3 de abril de 1872 en Casillas, 1985, pp. 271 y 282.

funcionarios federales indicando que ya había sido aprobada por congresos anteriores pero aún no se había promulgado.¹²⁴

En cambio la comisión especial de la 7a. Legislatura explicó que le “había sido forzoso sujetarse a las bases constitucionales, y como entre otras, la más importante es la de que la elección sea indirecta en primer grado, le pareció muy natural que los colegios que eligen diputados sean los que eligen senadores”.¹²⁵ El proyecto fue aprobado en lo general por 116 votos a favor y 6 en contra.¹²⁶

El sistema indirecto afectaba al conjunto de los estados norteros, y algunos otros, que habían introducido en sus constituciones la elección directa de los altos funcionarios excepto para el presidente de la República, con el objeto de suprimir la intervención de los electores en los comicios debido a que estos se habían constituido en un grupo cerrado que permitía el acceso de los candidatos oficiales y su continua reelección.

Al momento de votar es probable que la mayor parte de los diputados porfiristas -- incluyendo a los miembros de la comisión-- buscaran defender sus posiciones con el objeto de que se eligieran sus candidatos al Senado, para lo cual contaban con el control de los electores de Michoacán, San Luis Potosí y Guanajuato.

Al discutirse la ley electoral en lo particular se expresó una nueva dificultad: la legislaturas de los estados podrían controlar las elecciones. El diputado Estanislao Cañedo propuso que los colegios electorales expidieran una suerte de credencial a los candidatos electos que permitiría a los interesados presentarse a la cámara federal, la que calificaría las elecciones y “de esta manera se pondrá un término, un hasta aquí a los abusos que se cometan por las legislaturas”.¹²⁷ Esta propuesta fue introducida en los artículos 2º., 3º., 5º. y 8º. De modo que las legislaturas únicamente ratificarían los comicios.

El procedimiento para elegir senadores quedó establecido de la siguiente manera:

Los colegios electorales tras nombrar diputados elegían senadores (art. 1º.). El presidente del colegio electoral debía extender una acta por duplicado (art. 2º.), una acta era para el gobierno del estado, la otra para la legislatura. Debía enviar una copia a los ciudadanos que hubieran obtenido mayor número de votos para senador propietario y suplente (art. 3º.). La legislatura estaba encargada de verificar el cómputo y emitir la declaración

¹²⁴ Intervención de M. Necoechea. 7º. Congreso. Sesión del 13 de octubre de 1873 en Casillas, 1985, p. 373.

¹²⁵ 7º. Congreso. El mismo argumento se repite en la intervención de Gumersindo Enriquez en la sesión del 20 de noviembre de 1874 en Casillas, 1985, p. 506.

¹²⁶ Cabe señalar que en el voto particular de Esteva se mantenía el requisito de ser vecino del estado o distrito en el que se hiciera la elección y no pertenecer al estado eclesiástico. Voto particular de Roberto A. Esteva. 7º. Congreso. Sesión del 12 de noviembre de 1874 en Casillas, 1985, pp. 500-501.

correspondiente. En los estados en los que hubiera dos cámaras, ambas debían publicar la declaración (art. 5º). La legislatura levantaba una acta por triplicado. Los senadores electos (propietario y suplente) tendrían una copia que les serviría de credencial. La tercera copia se enviaría a la comisión permanente del congreso federal para que “el Senado pueda cumplir con la facultad constitucional de calificar las elecciones de sus miembros” (art. 8º.).

La escasa confianza por la falta de transparencia en los comicios condujo a que la ley estableciera dos candados: el ejecutivo estatal y la legislatura ratificarían la elección. Pero se mantuvo la autocalificación ya que la revisión de las credenciales de los candidatos electos recaía en el Senado.

La misma ley estableció la manera en que debía integrarse el primer Senado. En su artículo primero transitorio se indicó que las legislaturas votarían por un primer senador propietario y uno suplente, y luego por un senador segundo propietario y suplente. éstos últimos serían los que saldrían de la cámara federal al renovarse este cuerpo por mitades por lo que su mandato sólo duraría dos años.¹²⁸

La ley orgánica introdujo dos importantes modificaciones que no fueron discutidas por el pleno: ratificó el voto activo del estado eclesiástico, reforma que ya había sido aprobada por el 4º. Congreso (1867-1869) y suprimió el requisito de vecindad para la elección de los senadores.

Estas reformas respondían a la realidad imperante del país. La primera apuntaba a una política de conciliación nacional que dejara atrás las divisiones generadas por la Guerra de Reforma. Con la segunda se admitía que los diputados rara vez eran vecinos del estado por el cual habían sido electos. Cabe destacar que se trataba de un cambio cualitativo en la representación pues trascendió la representatividad territorial y tendió a una representatividad nacional. No obstante, esta vieja demanda que se había expresado desde el Constituyente para la elección de diputados federales presentaba inconvenientes al tratarse de los senadores, pues estos no representaban a un conjunto de ciudadanos sino a un estado en particular.

El Senado para desempeñar las tres funciones básicas que los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada y los congresistas gobiernistas habían tratado de conferirle espíritu de conservación, moderación de la Cámara de Diputados e instrumento de intervención federal, la cámara debía integrarse bajo dos supuestos: con una mayoría gobiernista y con

¹²⁷ Intervención de Estanislao Cañedo. 7º. Congreso. Sesión del 20 de noviembre de 1874 en Casillas, 1985, p. 507.

¹²⁸ “Decreto sobre elección de senadores del 15 de diciembre de 1874” en Castellanos Hernández y Zertuche Muñoz, 1997, pp. 685-687.

experimentados parlamentarios. Cabe preguntarse ¿cómo se integró? ¿qué peso obtuvo la oposición? ¿amplió la representación? ¿en qué medida?

Muchos de los senadores ya se habían desempeñado como diputados en la República Restaurada. A la cámara alta se integraron gobiernistas como Juan José Baz, Ramón Fernández, José Higinio Nuñez, José Luis Rojas y Juan Sánchez Azcona. Con excepción de Baz y Sánchez Azcona, posiblemente se les premiaba por su lealtad pero, de hecho, no se habían distinguido como diputados en tribuna ni como jurisconsultos y tampoco por su trabajo en comisiones.

A la vida parlamentaria regresaban algunos juaristas como José Fernández y Gabriel Mancera, lo que permitió que en el Senado se formara una coalición juarista-lerdista. A la cámara federal también ingresaron los tres principales líderes de la oposición, que indudablemente contaban con bases políticas propias: Nicolás Lemus, Justo Mendoza y Manuel Zamacona.

El análisis de la entidad federativa que los senadores representaban aporta mayores datos. En Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas se advierte un claro patrón: se eligieron dos senadores sin experiencia parlamentaria federal previa pero guiados por un tercer senador que se había desempeñado de manera continua como diputado juarista o lerdista desde 1868.¹²⁹ Es posible afirmar que los estados controlados por gobernadores lerdistas, sus senadores fueron también gobiernistas, ello permitió que se abrieran espacios de representación con la integración de un nuevo personal político.

Los estados con importantes bases porfiristas como Michoacán, Oaxaca, Guanajuato y San Luis Potosí, se registra que por cada senador de la oposición se integró un leal lerdista.¹³⁰

Hidalgo, México, y Puebla (caracterizados por sus exacerbados conflictos regionales),¹³¹ Sinaloa (que vivía en un estado de guerra permanente) y Sonora (sujeto a

¹²⁹ Sirva de ejemplo el caso de los representantes por el Distrito Federal. El experimentado Ignacio Alatorre, juarista y diputado en el 6º y 7º congresos, tuvo como compañeros de curul a los noveles Manuel Aspiroz, Manuel Carmona y Valle y Miguel Negrete.

¹³⁰ Por Michoacán se eligió a Justo Mendoza y al juarista Ramón Fernández. Los senadores que representaban a Oaxaca eran el hermano menor del presidente de la República, Ángel Lerdo de Tejada; el juarista Manuel Goytia, diputado en el 5º y 7º congresos y los noveles Pascual Finochio y Fidencio Hernández. Guanajuato, se había convertido en el principal estado porfirista, tuvo por representantes a Nicolás Lemus, Pedro Galván así como al juarista José Fernández y a José de la Luz Rosas quien no contaba con experiencia parlamentaria previa. Resulta especialmente interesante el caso de San Luis Potosí que envió como representante al inexperto Benigno Arriaga y a Pedro Diez Gutiérrez, el principal mérito de éste último consistía en ser hermano de Carlos, militar de la Reforma y porfirista connotado. Pero, con ellos se integraba el prestigioso militar de Ayutla y de la Guerra de Tres Años, Mariano Escobedo. Es probable que se le destinara al Senado por varios motivos, podría convertirse en líder gobiernista en la cámara alta, era leal a Lerdo por lo que resultaba conveniente su permanencia en la ciudad de México en caso de que fuera necesario llamarlo al gabinete como en efecto sucedería en 1876 cuando el Presidente lo designó secretario de Guerra y Marina.

fuerzas tensiones entre los poderes estatales) registraron un continuo recambio de sus representantes federales, por lo que llegaron a contar hasta con seis senadores en la 8a. Legislatura (1875-1876). Muchos de ellos notables regionales sin experiencia en cargos de representación federal. Así, el Senado les permitió articularse por primera vez con las elites políticas federales tanto gobiernistas como porfiristas.¹³²

El caso opuesto lo representan Durango, que envió dos senadores, y Nuevo León, que sólo envió un representante, ambos expresan una alta conflictividad entre el estado y la federación.

En síntesis, el primer Senado estaba compuesto mayoritariamente por hombres que había fungido como diputados en las legislaturas anteriores que controlaron los debates. Para los estados gobiernistas la Cámara se convirtió en un nuevo espacio de concertación en el seno de la elite que ya participaba del poder. Mientras que los estados que vivían bajo fuertes tensiones regionales enviaron al Senado notables locales sin experiencia en cargos de representación federal, pero pudieron articularse, por primera vez, con las elites políticas federales tanto gobiernistas como porfiristas, cambiando así la composición de las alianzas entre los poderes regionales y federales.

Del auxilio federal a la desaparición de poderes

Al instalarse la 8a. Legislatura en septiembre de 1875 se anunciaba como principal tema de debate la manera de enfrentar las revueltas y sublevaciones de los estados. El presidente Lerdo en su discurso de apertura presentó un panorama del país poco alentador: en Chiapas y Nuevo León se registraban sublevaciones contra sus gobiernos,¹³³ en Michoacán una revuelta

¹³¹ Hidalgo se constituyó en estado en 1869, año en que estalló una rebelión indígena en 40 comunidades que reclamaban restitución de tierras. Desde entonces hasta 1876 se vivió en un estado de violencia permanente a causa del enfrentamiento entre grupos regionales. Envío 6 senadores, 4 sin experiencia previa y dos juaristas probos: Gabriel Mancera que se había desempeñado como diputado desde el 5º. Congreso y a Cipriano Robert que fue diputado en la 5a. y 7a. Legislaturas.

¹³² En Sonora la administración constitucional del gobernador Ignacio Pesqueira (1867-1877), se caracterizó por su progresivo distanciamiento de los notables que controlaban la legislatura local, hasta llegar a una franca ingobernabilidad por lo que Lerdo de Tejada envió a Ignacio Mariscal como su representante personal para conciliar el estado. La gestión lo llevaría a la gubernatura en 1877. Los 6 senadores que representaron a Sonora se caracterizaban por su falta de experiencia legislativa federal, sin embargo algunos como Carlos Pacheco estaban identificados con los notables regionales y después serían connotados porfiristas. Mientras que en Sinaloa en 1873 las tensiones entre los poderes estatales llegaron a tal punto que el gobernador Eustaquio Buelna se vio obligado a trasladar la capital del estado de Mazatlán a Culiacán con lo que debilitó a la oligarquía mazatleca que controlaba la legislatura estatal. El estado se pacificaría hasta la primera gubernatura del general tuxtepecano Francisco Cañedo (1877-1880) quien reprimió violentamente a sus opositores, y se desempeñó como gobernador hasta su muerte en 1909. Para mayores detalles sobre la conflictiva regional véase Ortega Noriega, 1993, pp. 194-196.

¹³³ Las sublevaciones chiapanecas eran consecuencia de la Guerra de Castas (1869-1873) en la cual los chamulas reivindicaron sus derechos sobre la tierra y a mantener su cultura. El caso neoleonés se verá más adelante.

protestaba por la elevación de las *Leyes de Reforma* a rango constitucional,¹³⁴ rebelión "cristera" que se extendía rápidamente por el Bajío, el ejecutivo federal con facultades extraordinarias la combatía.¹³⁵ En octubre el presidente solicitó al Congreso la prórroga de facultades extraordinarias en los ramos de Hacienda y Guerra,¹³⁶ que la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados concedió. Poco pudo hacer la débil oposición formada por el viejo núcleo porfirista y cuatro congresistas que se llamaban a sí mismos "independientes" y que en total apenas sumaban los 16 diputados.

La iniciativa de ley escondía un grave problema inherente a las facultades extraordinarias, ya que el Ejecutivo podía declarar el estado de sitio.¹³⁷ Los diputados gobiernistas argumentaron que dichas facultades eran necesarias para consolidar las *Leyes de Reforma*,¹³⁸ amenazadas con la guerra cristera. La mayoría de la cámara de diputados aprobó la iniciativa sin introducirle modificaciones por 139 votos contra 12. Votó en contra el núcleo de diputados llamados de "oposición por sistema" que buscaban suspender cualquier iniciativa que tendiera a fortalecer al Ejecutivo.

La ley pasó a la cámara alta. Los senadores ratificaron su lealtad al Presidente otorgándole los medios para reprimir la revuelta cristera, pero se resistieron a sancionar una medida inconstitucional como era la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera declarar en estado de sitio a las entidades federativas.¹³⁹

La comisión de dictamen del Senado introdujo una importante adición por 33 votos contra 5, autorizó al ejecutivo federal para declarar el estado de sitio "cuando la gravedad de las circunstancias lo exigieran, no pudiendo hacerlo en ningún caso los jefes de las fuerzas armadas" ya que creía necesario poner un candado a las atribuciones de los jefes

¹³⁴ El pronunciamiento se inició con el *Plan de Nuevo Urecho* del 3 de marzo de 1875 y suscrito por Abraham Castañeda y Antonio Reza. Disponía la abolición inmediata de la Constitución de 1857, sus adiciones, reformas y leyes reglamentarias. Cosío Villegas, 1984, p. 776. Para el mes de octubre el conflicto armado se había extendido al Estado de México, Jalisco, Guanajuato y Querétaro.

¹³⁵ Las facultades extraordinarias según Lerdo afirmaba, habían servido para prevenir que se extendieran las revueltas porque el "sólo hecho de investir al gobierno con todo el poder necesario debía contener a los que quisieran fomentar el trastorno público". "Apertura de sesiones del octavo congreso constitucional, 16 de septiembre de 1875", *Diputados*, 1897, Vol. I, pp. 80-81.

¹³⁶ A la letra en su artículo primero establecía que "Se declara vigente hasta un mes después del próximo periodo de sesiones ordinarias del congreso de la Unión, la ley de 25 de mayo de 1875 en vigor desde 2 de diciembre de 1875 que concedió facultades extraordinarias en los ramos de Hacienda y Guerra y suspendió algunas garantías individuales". 8º Congreso. Sesión del 12 de noviembre de 1875. *Diputados*, 1897, Vol. I, p. 995.

¹³⁷ Cosío Villegas, 1972, p. 317.

¹³⁸ 8º Congreso. Intervención de Obregón González. Sesión del 15 de octubre de 1875, *Diputados*, 1897, Vol. I, pp. 291-292.

¹³⁹ El senador lerdistas y miembro de la comisión Sánchez Azcona dijo que negar las facultades extraordinarias "podía interpretarse como que este cuerpo no tenía la suficiente confianza en el actual depositario del poder ejecutivo". Citado por Cosío Villegas, 1972, Vol. I, p. 315.

subalternos.¹⁴⁰

La ley regresó a la Cámara de Diputados para que revisara y en su caso aprobara la adición senatorial. La oposición presentó una interpretación distinta del artículo 29 constitucional (permitía la suspensión de garantías individuales por tiempo limitado en caso de perturbación grave de la paz). Consideraban que no autorizaba el estado de sitio. según el diputado Pérez Gallardo, la Cámara de Diputados tenía facultades para aprobar el presupuesto federal y las contribuciones para cubrirlo, podía levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión así como reglamentar su organización y servicio, por lo tanto el Congreso podía delegar esas funciones en el Ejecutivo dotándolo de facultades extraordinarias en los ramos de Guerra y Hacienda. En cambio, ninguno de los órganos la federación podían introducirse en el régimen interior de los estados ni suspender sus autoridades. éstas no eran facultades del Congreso, en consecuencia no podía delegarlas.¹⁴¹

La oposición indicó también que el artículo 5º. constitucional establecía que bajo ninguna circunstancia se podría reunir en una persona dos poderes ni depositarse el legislativo en una persona. El artículo 40 garantizaba la soberanía de los estados. Con estas bases los porfiristas ponían en duda la posibilidad de que el Congreso otorgara facultades extraordinarias al Ejecutivo ya que suponía la reunión de dos poderes en una sola persona y con base en el artículo 40 infirieron que el Presidente estaba imposibilitado a privar a los estados de las autoridades electas por sufragio popular.¹⁴²

De hecho, la carta magna permitía la interpretación constitucional del artículo 29 en ambos sentidos: el fortalecimiento por tiempo limitado del ejecutivo, o bien la imposibilidad de otorgar facultades extraordinarias por las restricciones impuestas por el artículo 5º.

El diputado Hernández y Hernández, miembro de la comisión de dictamen, afirmó acertadamente que “casi no ha habido en nuestros anales parlamentarios un congreso en que no se haya debatido hasta el fastidio esta cuestión”.¹⁴³

El problema que en realidad se discutía era cómo alcanzar la obediencia de los grupos regionales al estado nacional. Por un lado, se defendía la soberanía de las entidades. por el

¹⁴⁰ El mismo dictamen estaba acompañado con un voto particular del senador porfirista Ismael Salas en el sentido de que el ejecutivo podía “declarar en estado de sitio a las plazas de guerra, a los puestos militares invadidos por las fuerzas armadas; pero en ningún caso a los estados de la federación”. Citado por Alcalde en su intervención del 9 de noviembre de 1875, *Diputados*, 1897, Vol. I, p. 560 y p. 542.

¹⁴¹ 8º. Congreso. Intervención de Pérez Gallardo. Sesión del 9 de noviembre de 1875, *Diputados*, 1897, Vol. I, p. 547.

¹⁴² 8º. Congreso. Intervención de Garza Gutiérrez. Sesión del 7 de noviembre de 1875, *Diputados*, 1897, Vol. I, pp. 538-539.

¹⁴³ 8º. Congreso. Intervención de Hernández y Hernández. Sesión del 9 de noviembre de 1875, *Diputados*, 1875, Vol. I, pp. 578-579.

otro, la necesidad de investir al poder público de las facultades necesarias para llevar el orden público a la sociedad. Unos estaban por las garantías individuales, los otros por "la salud pública". Pero ambos -señalaba Hernández- velaban por la Constitución que no se había arraigado sólidamente en el país, lo que se expresaba en que no se había consolidado la paz.¹⁴⁴ El dictamen se aprobó en lo general por 107 votos contra 42.

Uno de los problemas políticos más serios al que se enfrentó el presidente Lerdo de Tejada fue el conflicto entre los poderes regionales y el gobierno federal, lo que obligó al Senado a desempeñar por primera vez sus funciones en materia de intervención federal.

En Nuevo León, el general Pedro Martínez se sublevó en agosto de 1875 con motivo de las elecciones locales. El secretario de Guerra, Ignacio Mejía, informó a la Cámara de Diputados que Carlos Fuero, comandante militar de la región, solicitó insistentemente que se le enviara auxilio federal y que la entidad se declarara en estado de sitio. Mejía explicaba que Lerdo dio instrucciones de que sostuviera a la autoridad legítimamente constituida, al gobernador Francisco González Doria. El 15 de septiembre Fuero envió un nuevo telegrama informando que había asumido los mandos político y militar, con lo que le había sido posible disolver las fuerzas contendientes y desarmar ambos bandos.¹⁴⁵

La conflictividad entre Nuevo León y la federación se expresaba en una gran inestabilidad en el estado y en el fraccionamiento de los notables regionales¹⁴⁶ que se acentuó con el triunfo electoral de Jerónimo Treviño en 1875, porfirista y hombre fuerte del estado quien a su vez dejó la gubernatura por el estado de sitio. El Senado declaró desaparecidos los poderes en la entidad y Fuero se mantuvo como gobernador y comandante de las fuerzas militares hasta el triunfo de la rebelión de Tuxtepec.

En Jalisco se registró un auténtico conflicto de poderes con la instalación de dos legislaturas. El escenario estaba dividido entre los partidarios de Lerdo (grupo que se aglutinó en torno a éste desde 1867) y los de Ignacio Vallarta, connotado porfirista, y hombre fuerte de la región. En los comicios de 1876 para diputados locales resultó electa la fórmula vallartista e instalaron su legislatura. Los lerdistas con el apoyo del general José Ceballos, comandante de la Cuarta División militar, formaron una segunda cámara que se conoció como "fusionista", la que abrió un juicio político al gobernador y al presidente del Supremo Tribunal de Justicia del

¹⁴⁴ 8º. Congreso. Intervención de Hernández y Hernández. Sesión del 9 de noviembre de 1897, *Diputados*, 1875, Vol. I, pp. 578-579.

¹⁴⁵ "Informe del ministro de Guerra, por acuerdo del Presidente, sobre los sucesos en Nuevo León". 8º. Congreso. Sesión del 20 de septiembre de 1875, *Diputados*, 1897, Vol. I, pp. 88-92.

¹⁴⁶ En 1872 fue gobernador del estado Narciso Dávila quien desplazó a Garza Ayala por su abierto juarismo, en 1872-73 gobernó Eleuterio González, en 1873 Ramón Treviño, en el mismo año otra vez fue gobernador

estado. La legislatura partidaria del gobernador lerdista solicitó el auxilio federal. Sin embargo, el encargado de Gobernación, con el pretexto de no distinguir cuál de los gobiernos jaliscienses era legítimo, solicitó al Senado la solución del conflicto.¹⁴⁷ Ante el avance militar tuxtepecano, el gobierno federal giró instrucciones al general Ceballos que lo autorizaron a declarar en estado de sitio a la entidad y asumir el mando político y militar hasta que la revuelta fuese conjurada. Por su parte, la cámara alta dictaminó que lo procedente era reorganizar los poderes del estado y en consecuencia nombrar un gobernador provisional que convocara a elecciones. Así el Senado resolvió el conflicto declarando la desaparición de poderes.¹⁴⁸

La oposición señaló que en ambos casos se había violado la soberanía de los estados, pues Jalisco y Nuevo León contaban con una legislatura legítima que hubiera podido designar un gobernador provisional y reconstituir los poderes del estado. Los senadores porfiristas indicaron que el Senado se había extralimitado en sus funciones: con la desaparición de poderes había anulado las elecciones locales, para lo cual simplemente no estaba facultado. Así lo manifestó Ismael Salas en su voto particular.

La facultad constitucional del Senado se limita exclusivamente a declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional para algún estado cuando sea un hecho la desaparición de poderes, pero de ninguna manera se extiende a declarar arbitrariamente y con fútiles pretextos que esos poderes han desaparecido.¹⁴⁹

La desaparición de poderes en Nuevo León y Jalisco siguió al estado de sitio de modo que el Senado ratificó los hechos consumados, por ello estos dos casos se convirtieron en referente que la oposición utilizó para demostrar el fortalecimiento del presidente de la República a costa de la soberanía de los estados. No obstante, los opositores de Lerdo no tomaban en cuenta un importante aspecto que revistieron los conflictos de poderes, en ocasiones los estados solicitaron el auxilio federal, reconociendo así que no podían encontrar solución por sus propios medios. Ello sucedió, por ejemplo, en Jalisco donde la legislatura lerdista demandó dicho auxilio y en Sonora, estado en el que una rebelión desconoció los

Eleuterio González, en 1874 Francisco González Doria, y en 1875-1876 Carlos Fuero fue comandante militar y gobernador. García Valero, 1989, p. 116.

¹⁴⁷ El historiador José María Muriá avanza como posible explicación la fractura en el propio gobierno federal. Propone que el secretario de Guerra dio su apoyo al gobernador, mientras que el de Gobernación apoyó a la "cámara fusionista". Así posiblemente Lerdo acudió al Senado para que éste zanjara las diferencias que se presentaban incluso al interior del gabinete. Muriá, 1988, p. 323.

¹⁴⁸ Oropeza, 1987, p. 56.

¹⁴⁹ Oropeza, 1987, p. 56.

comicios celebrados en 1875 y pidió al ejecutivo federal que interviniera en el conflicto.¹⁵⁰

Al iniciarse el año de 1876 Porfirio Díaz se levantó nuevamente en armas, con el *Plan de Tuxtepec*. Este *Plan* censuraba duramente dos aspectos del gobierno lerdistas: la violación sistemática del sufragio que permitía el triunfo electoral de "sus candidatos oficiales" y la violación de la soberanía de los estados.¹⁵¹

Lerdo efectivamente controló los estados de Jalisco y Nuevo León declarándolos en estado de sitio. También es cierto que el gobierno central tuvo una participación decisiva en los procesos electorales y con ello le fue posible garantizar que el Congreso de la Unión se integrara con una mayoría gobiernista.

El 27 de septiembre de 1876, el Ejecutivo solicitó al Congreso que se prorrogaran las facultades extraordinarias, y con ellas se retomó la pena gubernativa de 1870. es decir para aprehender a un individuo bastaría la "convicción moral de que lo merece".¹⁵²

La minoría parlamentaria defendió la soberanía de los estados, y el restablecimiento de la pena gubernativa les permitió sostener una vigorosa defensa de los derechos del hombre. El porfirista Pérez Gallardo recordó la distinción entre delito político y común. El primero se cometía por patriotismo, por la persecución y arbitrariedades del gobierno, el segundo estaba impulsado por "pasiones innobles, por vicios o por malos hábitos". Por ello el artículo 23 constitucional exceptuaba a los reos políticos de la pena de muerte¹⁵³ y violando la ley

¹⁵⁰ En las elecciones sonorenses de 1875 contendieron por la gubernatura García Morales y José J. Pesquiera, éste último fue declarado gobernador por la legislatura y tomó posesión el 1º de septiembre. En respuesta se registró un levantamiento que nombró como jefe de la revolución a Francisco Serna y desconoció las elecciones de las autoridades gubernamentales, diputados locales y representantes al Congreso de la Unión, y solicitaban al presidente Lerdo de Tejada que nombrara un gobernador interino que convocara a elecciones extraordinarias. El 27 de enero de 1876 el presidente Lerdo nombró al general Vicente Mariscal como comisionado para mediar entre los grupos sonorenses e impedir que la rebelión tuxtepecana se expandiera en el estado. Tras entrevistarse con el gobernador, el 14 de marzo Mariscal declaró a Sonora en estado de sitio y asumió los mandos político y militar. Gracida Romo, 1989, pp. 86-93.

¹⁵¹ En 1867 se formó el distrito militar de Tepic, que dependía directamente del presidente de la República. Un año después numerosos ayuntamientos y pueblos de este cantón solicitaron al Congreso de la Unión que se separara de Jalisco. Bajo el gobierno de Lerdo se llevó cabo dicha separación. Muriá, 1994, p. 114. El *Plan de Tuxtepec* también acusaba a los jueces de distrito de haberse convertido en agentes del centro para oprimir a los estados; señalaba que el poder municipal había desaparecido puesto que "los ayuntamientos eran simples dependientes del Gobierno, para hacer las elecciones". "Plan de Tuxtepec" en Navarro, 1987, p. 210.

¹⁵² La iniciativa también introdujo restricciones a la libertad de imprenta, los editores de las publicaciones que atentaran contra las instituciones o el orden público podrían ser multados hasta con mil pesos o seis meses de cárcel. "Iniciativa de ley prorrogando las facultades extraordinarias en Hacienda y Guerra y suspendiendo algunas garantías que otorga la constitución", *Diputados*, Vol. III, pp. 91-94. Se trata de la fracción IV, art. 1º de la ley de 18 de enero de 1870. A la letra estableció que "Solamente el gobierno general y en caso de delito político, podrá imponer penas gubernativas que no pasen de un año de prisión, confinamiento o destierro. Sólo aplicará estas penas cuando no hubiere consignado los reos a la autoridad judicial". Se reproduce en 8º Congreso. Sesión del 27 de septiembre de 1876, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 184.

¹⁵³ 8º Congreso. Intervención de Pérez Gallardo. Sesión del 27 de septiembre, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 178.

fundamental la Cámara discutía su ejecución, sin juicio previo.¹⁵⁴

El debate sobre facultades extraordinarias se interrumpió para que el Congreso calificara las elecciones efectuadas en julio de 1876. El proceso electoral condujo a que se formara una nueva coalición de 42 diputados integrada por diputados porfiristas y decembristas, que se llamó a sí misma "la minoría parlamentaria", intentó que se anularan los comicios impidiendo así que el Congreso legitimara la reelección presidencial de Lerdo.¹⁵⁵ Los decembristas consideraban que los comicios eran ilegales puesto que las elecciones no se habían efectuado en todo el país y en donde se realizaron se habían llevado a cabo en medio del fraude y la violencia. El elemento más importante de su Manifiesto era que anunciaban que el 1 de diciembre de 1876 asumiría provisionalmente el poder ejecutivo el presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias para convocar a elecciones ya que el gobierno constitución de Lerdo concluiría el 30 de noviembre. Por su parte los tuxtepecanos señalaban en su *Plan* que Lerdo había usado las facultades extraordinarias y suspensión de garantías "para hacer de las elecciones una farsa criminal".¹⁵⁶

La comisión escrutadora de la Cámara de Diputados,¹⁵⁷ ante la propuesta de que se anulara el voto de los distritos de las once entidades federativas cuyos comicios se efectuaron bajo estado de sitio,¹⁵⁸ afirmó que resultaba más grave sentar un precedente que permitiera a cualquier minoría revolucionaria levantarse en armas en vísperas de las elecciones y que el gobierno se viera impedido a sofocarla por miedo a invalidar el sufragio. Además, mostró que los comicios desde 1861 se habían desarrollado bajo estado de sitio. En consecuencia, declaró que las elecciones verificadas "no encierran vicio esencial que las

¹⁵⁴ El porfirista Pankurst señaló que la pena gubernativa socavaba la impartición de justicia puesto que el acusado perdía todo derecho de conocer el delito del que se le acusaba y a su acusador, no tendría la posibilidad de carearse con los testigos, ni de que se le proporcionaran datos sobre su caso para poder preparar su defensa. Más aún se le podría aplicar la pena de muerte sin ser juzgado. Intervención de Pankurst en la sesión del 3 de octubre de 1876, *Diputados*, 1876, Vol. III, pp. 175-176. Los mismos argumentos utilizó Pérez Gallardo en la sesión del 9 de octubre de 1870, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 178, pp. 183-184.

¹⁵⁵ 8º. Congreso. Intervención de Roberto Esteva. Sesión del 18 de septiembre de 1876, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 19.

¹⁵⁶ "Plan de Tuxtepec", 1987, p. 209. La alianza parlamentaria entre porfiristas y decembristas se mantuvo por tres meses (septiembre-noviembre de 1876), mientras se llevaron a cabo las negociaciones entre Díaz e Iglesias. Díaz y Joaquín Alcalde, como representantes de Iglesias, suscribieron el 7 de noviembre de 1876 la *Convención de Acatlán*. En ésta Díaz se comprometió a reconocer la presidencia interina de Iglesias, ambos líderes formarían un gobierno de coalición que convocaría a elecciones. Para mayores detalles sobre las negociaciones acerca de esta convención y la ruptura de estos acuerdos véase Perry, 1979.

¹⁵⁷ La comisión escrutadora quedó integrada por V. de Castañeda y Nájera. G. Valle. W. González, E. Cañedo y José F. Aburto. "Dictamen de la comisión escrutadora de la Cámara de Diputados". 8º. Congreso. Sesión del 18 de septiembre de 1876, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 322.

¹⁵⁸ Las declaraciones de estado de sitio que están documentadas son las siguientes: Oaxaca y Jalisco, 9 de febrero; Tlaxcala, 9 de marzo, Veracruz, 13 de marzo; Chiapas, 2 de abril; Tabasco, 25 de mayo; Sinaloa, 20 de junio; Zacatecas, 13 de septiembre y Tamaulipas el 17 de octubre de 1876. Dublán y Lozano, Vol. XIII. Agradezco a Israel Arroyo el haberme facilitado esta información. "Manifiesto de la minoría parlamentaria". 8º. Congreso. Sesión del 26 de octubre de 1876, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 324.

invalide".¹⁵⁹ Con 123 votos a favor y 49 en contra se aprobó el dictamen que declaró a Sebastián Lerdo de Tejada presidente constitucional.¹⁶⁰

Al conocerse la declaratoria del Congreso en favor de la reelección de Lerdo, Iglesias salió de la ciudad de México, acompañado por los diputados Ignacio Alatorre y Joaquín Alcalde, y desde Salamanca lanzó un manifiesto junto con un decreto de la legislatura de Guanajuato que lo reconocía como presidente de la República. Lerdo entonces se vio obligado a combatir tres focos de rebeldía militar: la revuelta cristera y las encabezadas por Díaz e Iglesias. La primera, aunque no fue sofocada tampoco llegó a amenazar seriamente a la administración central. Mucho más graves resultaron las revueltas que surgieron del seno del partido liberal. El 26 de noviembre de 1876 Porfirio Díaz tomó la ciudad de México.

El Senado, un mal menor: entre la asamblea unitaria y el auxilio federal

El triunfo militar de Porfirio Díaz permitió que se reestructuraran las alianzas políticas y que emergieran viejas exigencias de corte confederalista y asambleísta que se expresaron en la demanda legislativa para suprimir el Senado, mientras que el Ejecutivo recuperó la intención que se había mostrado bajo el gobierno de Juárez de reglamentar el artículo 116 constitucional relativo al auxilio federal. En el presente apartado se estudia al Senado como un nuevo punto de confluencia entre esos dos extremos.

El 23 de diciembre el gobierno de Díaz promulgó la convocatoria para elegir presidente de la República, diputados al Congreso y presidente y magistrados a la Suprema Corte con el objeto de constituir los tres poderes de la Unión que habían desaparecido a causa de la rebelión de Tuxtepec. Esta convocatoria no reconoció las reformas aprobadas de 1874, es decir, abolió *de facto* la Cámara de Senadores y excluyó del proceso electoral a los diputados que declararon reelecto a Lerdo.¹⁶¹ Con tales restricciones fue una tarea difícil integrar la cámara con legisladores experimentados pero sin una supuesta mácula lerdista o iglesista.¹⁶²

¹⁵⁹ "Dictamen de la comisión escrutadora de la Cámara de Diputados". 8º. Congreso. Sesión del 18 de septiembre de 1876, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 322.

¹⁶⁰ 8º. Congreso. Sesión del día 26 de octubre de 1876, *Diputados*, 1876, Vol. III, p. 331.

¹⁶¹ Esta convocatoria reconocía la distritación electoral de 1871 y establecía que las elecciones deberían de llevarse a cabo conforme a la *Ley Orgánica Electoral* de 1857 y las reformas del 23 de octubre de 1872. La convocatoria señaló que los estados que estuvieran ocupados por "el enemigo", los decembristas, no tendrían derecho a votar. Por ello, el 23 de enero de 1877 se lanzó una nueva convocatoria para que se celebraran elecciones en los estados de Jalisco, Campeche, Chiapas, Tabasco y Yucatán, donde no se había realizado el proceso electoral de diciembre por estar ocupada "por el enemigo". Sus bases excluyeron a los que declararon reelecto a Lerdo, a los que "contribuyeron directamente a la falsificación electoral" en la administración anterior, a los que en el 8º. Congreso hubiesen falsificado o aprobado a sabiendas credenciales falsas y a los diputados y senadores que hubieran votado en contra de la garantía que otorgaba el artículo 20 constitucional (relativas al juicio criminal), es decir, aquellos que hubieran votado en favor del último decreto que invistió a Lerdo con

El problema institucional al que se enfrentó el gobierno tuxtepecano era que se encontraba en un estado de invalidez jurídica. La reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 estableció que el poder legislativo se depositaba en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, pero la cámara federal no había sido electa, lo que impedía restablecer el orden constitucional.

El primer asunto que debatieron los diputados fue la duración de la legislatura, puesto que la 8ª. debió concluir su tercer periodo de sesiones el 15 de diciembre, pero éstas sólo se verificaron hasta el 20 de noviembre porque la capital fue ocupada por las fuerzas tuxtepecanas.

Los diputados estaban conscientes de que la legislatura tendría "un carácter anómalo para preparar los caminos al orden constitucional" afirmó Bonilla al instalarse la Cámara.¹⁶³

Ello escondía otro problema, según lo señaló Alfredo Chavero, esta legislatura no podía considerarse un congreso ya que no había un senado en funciones, por ello sólo podrían tomar acuerdos económicos.¹⁶⁴

El 27 de abril de 1877 la Comisión de Puntos Constitucionales, formada por Alfredo Chavero, Juan Malpica y Atilano Sánchez, explicó que el *Plan de Tuxtepec* declaró nulas las elecciones de 1875 y a la 8ª. Legislatura así como todos sus actos, por ello el Congreso debía terminar sus funciones el siguiente 15 de septiembre de 1877. Las próximas elecciones regularizarían la marcha constitucional de manera que los próximos congresos durarán dos años.¹⁶⁵ Con este dictamen seguían puntualmente las directrices marcadas por Díaz, quien en su informe a la Nación del primero de abril solicitó a los diputados que tomaran en cuenta los

facultades extraordinarias y apoyado su reelección. "Convocatoria de 23 de diciembre de 1876". 8º. Congreso. Diputados, 1877. Vol. I, pp. 5-7.

¹⁶³ En la cámara baja resultaron electos unos cuantos diputados que contaban con una sólida trayectoria parlamentaria: Ignacio Manuel Altamirano, Mariano Riva Palacio, Joaquín Ruiz y Manuel María Zamacona. Algunos eran parientes de los miembros de gabinete como Ciro P. Tagle, hermano del secretario de Gobernación; Ramón Fernández, protegido del general Manuel González; Carlos Riva Palacio, hermano del secretario de Fomento; Cristóbal Couttolene, hermano de José María; Pedro Díez Gutiérrez, hermano del gobernador de San Luis Potosí. Cosío Villegas, 1970, p. 480. Otros eran viejos porfiristas que ya se habían desempeñado en la cámara baja y volvían a ser recompensados con un escaño como Felipe Buenrostro, Juan Cristóbal Bonilla, Miguel Ruelas, Torreblanca, Alfaro, Menocal y Epitacio Huerta, y sin embargo, la Legislatura se caracterizó por la falta de experiencia de la mayoría. Por ejemplo, la diputación de Guanajuato se integró con 18 diputados, y sólo contaba con un representante con experiencia previa; de los 21 diputados de Jalisco sólo dos son identificables, y lo mismo sucede con los 20 diputados poblanos.

¹⁶⁴ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, Vol. II, p. 16.

¹⁶⁵ 8º. Congreso. Intervención de Alfredo Chavero. Sesión de 30 de abril de 1877. Diputados, 1877. Vol. I, p. 718. Desafortunadamente no se puede conocer el desarrollo de tan significativos argumentos porque el debate continuó en sesión secreta. Las diputaciones de Colima y Nuevo León presupusieron que se le dispensaran de trámites a este asunto por su gravedad. 60 votaron a favor y 61 en contra, siendo una propuesta sometida por las diputaciones pasó a la Comisión de Puntos Constitucionales. 8º. Congreso. Sesión del 16 de abril de 1877, Diputados, 1877, Vol. I, p. 691.

¹⁶⁶ "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales". 8º. Congreso. Sesión del 27 de abril de 1877, Diputados, 1877, Vol. I, p. 701.

preceptos constitucionales “terminantes y explícitos que marcan la duración improrrogable de cada legislatura”.¹⁶⁶

Una propuesta de García Granados, Couttolene y tres diputados más apoyó el dictamen, pues afirmaba que la Cámara no sólo debía de funcionar hasta el próximo mes de septiembre, sino que además “se ocuparía exclusivamente de aquellas cuestiones que sean de su exclusiva facultad” (calificar las elecciones del presidente de la República y de los magistrados y aprobar el presupuesto). De esta manera reconocían que no se trataba de un congreso constitucional sino de una asamblea revolucionaria, por ello incluso renunciaban a su facultad de convocar a elecciones y proponían exhortar al Ejecutivo para que expidiera la convocatoria para formar el 9°. Congreso con ambas cámaras.¹⁶⁷ La moción fue rechazada por 69 votos en contra y 59 a favor pues el pleno consideró que en tan breve tiempo la asamblea no podría llevar a cabo las reformas que prometió *el Plan de Tuxtepec*.¹⁶⁸ El Congreso llegó a una solución de compromiso, se aprobó la propuesta originalmente presentada por la diputación de Campeche (se integraba por José J. Rivas y Anastasio Arana), en el sentido de que el Congreso duraría hasta septiembre de 1878.¹⁶⁹ Sin embargo, siguiendo la propuesta de García Granados y Couttolene fue Díaz quien convocó a las elecciones del Senado y no la Cámara de Diputados a la que formalmente le correspondía.

Así, la duración de la legislatura tuvo una solución *sui generis* la Cámara de Diputados en el período del 10 de abril hasta el 16 de septiembre de 1877 se consideró como una asamblea legislativa. El 8°. congreso constitucional se consideró instalado hasta el 19 de septiembre de 1877 con la instalación del Senado. Sus sesiones únicamente duraron un año, por lo que concluyeron el 16 de septiembre de 1878 cuando tomó posesión el 9°. Congreso.

Tras el debate sobre la duración de la legislatura se discutió su naturaleza expresándose la permanencia del asambleísmo-federalismo. Este último horizonte fue representado por Alfredo Chavero, García Granados, Couttolene y tres diputados más (cuyos nombres no son especificados por la fuente) que insistieron en que la legislatura recién instalada era una asamblea revolucionaria.¹⁷⁰ El otro grupo que despuntaba buscó aprovechar la oportunidad política que ofrecía el estado de invalidez jurídica en el que se encontraba el gobierno para

¹⁶⁶ *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 8.

¹⁶⁷ Sesión del 24 de abril de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 677. La fuente no especifica el nombre de los otros tres diputados.

¹⁶⁸ Sesión del 27 de abril de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 704 e intervención de Calero en la sesión del 30 de abril de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 718. En una nueva votación realizada el 30 de abril sólo 26 diputados se pronunciaron en favor de que las sesiones terminaran en 1877 y 109 votaron en contra. *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 743.

¹⁶⁹ No se llevó a cabo una votación nominal, la fuente únicamente señala “aprobado”. 8°. Congreso. Sesión del 24 de mayo de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 745.

¹⁷⁰ 8°. Congreso. Intervención de Alfredo Chavero. Sesión de 30 de abril de 1877 e intervención de García Granados en la sesión del 24 de abril de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, pp. 718 y 677.

volver al texto original de la Constitución de 1857 con el fin de que el Congreso recuperara tintes asambleístas.

Una vez instalada la "asamblea legislativa" el 1º de abril de 1877, Díaz en su carácter de jefe revolucionario, presentó su primer informe a la Nación en el que definió claramente su posición sobre el Senado.

El Gobierno después de un largo y maduro examen, se ha persuadido de que la revolución no ha suprimido la cámara federal; de que ella no intentó siquiera hacer reformas a la Constitución, sin observar los trámites que ésta misma determina; y, en fin, que sólo el poder constituyente reconocido en el artículo 127 del Código Fundamental, toca elevar a la categoría de Leyes Supremas de la República aún los principios más radicales proclamados por la revolución: en este sentido está también pronunciada la opinión unánime del Consejo de Ministros.¹⁷¹

El Ejecutivo buscó reinstalar la cámara colegisladora no sólo para restablecer el orden constitucional, sino que debieron de haber pesado las consideraciones que en su momento hicieron los impulsores del Senado. Este cuerpo colegiado permitía introducir la representación de los estados en el poder legislativo y desarrollarse como una cámara colegisladora, más aún la experiencia inmediata había mostrado que si se integraba con una mayoría gobiernista, el Senado permitía reducir la conflictividad entre los poderes legislativo y el ejecutivo y, sobre todo, resultaba un medio para pacificar a los estados. A estos controles Díaz no parecía dispuesto a renunciar. El presidente de la República y su gabinete habían dado un notable giro entre la convocatoria a elecciones que únicamente llamó a los diputados y, con ello parecía que se suprimiría la segunda cámara, y esta nueva posición del Ejecutivo.¹⁷²

La respuesta al informe estuvo a cargo de Juan Cristóbal Bonilla¹⁷³ quien se mostró sorprendido de que Díaz señalara que el *Plan de Tuxtepec* no proponía la supresión del Senado. De hecho, el *Plan* sólo lo mencionó en sus considerandos como fuente de legitimidad de la revuelta, pero la abolición del Senado de ninguna manera fue una promesa. Anunciando ya el conflicto que habría desarrollarse, Bonilla afirmó que el Congreso tomaría en cuenta la "interpretación al plan revolucionario" que hacía el Ejecutivo sobre la cuestión del Senado.¹⁷⁴

El mismo discurso expresaba una incipiente oposición que sostuvo que el triunfo del *Plan de Tuxtepec* era mucho más que un mero cambio de presidente, significaba

¹⁷¹ Diputados, 1877, Vol. I, p. 8.

¹⁷² En el mismo informe Díaz indicó que no había sido posible convocar a elecciones de senadores porque todavía no se habían constituido las legislaturas locales, encargadas por ley de hacer el recuento de los votos emitidos. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, Vol. II, p. 18.

¹⁷³ Cosío Villegas juzga que este discurso debió de haber sido escrito por otra persona ya que "choca con su carácter sencillo y su instrucción primitiva" [de Bonilla], pero de cualquier manera "pinta bien la actitud independiente de los tuxtepecanos netos, que creían que la revuelta, con un verdadero programa, no había sido un movimiento porfirista". Cosío Villegas, 1970, p. 482.

¹⁷⁴ En XI.LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, Vol. II, p. 16.

la continuación de la revolución de Ayutla y de la revolución de la Reforma. En éstas el pueblo se libertaba de la dictadura, del militarismo, de los privilegios, de las preocupaciones y del Poder Central, que en cualquiera de sus formas es el símbolo de la monarquía absoluta.¹⁷⁵

Este breve fragmento manifiesta una nueva imbricación de los principios jusnaturalistas con las demandas de corte asambleísta pues este grupo parlamentario demandaba la supresión de cualquier privilegio para lograr que en el país se instituyera la igualdad de los ciudadanos ante la ley y consideraban que la asamblea unicameral era el mejor medio para impedir la expansión de la administración central. Esta posición política la he llamado “constitucionalista” porque pugnó por retornar al equilibrio que se había establecido en el texto original de la ley fundamental.

Este grupo de legisladores integrado por Ireneo Paz y Emilio Cantoy, apoyados por catorce diputados más, concretó sus aspiraciones en una iniciativa de ley para que se suprimiera el Senado mediante una reforma constitucional, en consecuencia “recobrando la Cámara de Diputados las facultades de cámara unitaria”.¹⁷⁶

La fractura en el grupo porfirista se explica por la diversidad de sus miembros. La oposición a los gobiernos de Juárez y Lerdo se formó con los vínculos personales y militares de Díaz, grupos regionales enfrentados al Ejecutivo que se habían unido al general, pero también estaban presentes los grupos que exigían que se mantuviera un gobierno central débil. Mientras fueron miembros de la oposición pudieron formar una amplia coalición, sin embargo ahora en el gobierno quedaron enfrentados.

El Ejecutivo diseñó una doble estrategia. Por una parte, el 2 de abril, Protasio Tagle, entonces secretario de Gobernación, envió a la Cámara una comunicación exhortándola a que convocara a elecciones para senadores, y con ello se buscaba ratificar la redefinición de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo que había introducido el Senado. Por otra parte, el 7 de abril el Ejecutivo presentó un proyecto de ley orgánica del artículo 116 constitucional que tenía por objeto poner fin a los conflictos internos de los estados y entre las entidades y la federación, en otras palabras, tenía el mismo fin que la facultad senatorial de desaparición de poderes.

En los considerandos de este proyecto, Díaz aún en calidad de jefe revolucionario señaló que el propósito del proyecto era

suprimir, hacer casi imposibles los escándalos que se han conocido con el nombre de cuestiones locales de los estados; marcar los límites que no podrán traspasar ni los Poderes de la Unión, ni los estados sin producir gravísimos trastornos a la República;

¹⁷⁵ *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 16.

¹⁷⁶ 8º. Congreso. Sesión del 24 de abril 1877, *Diputados*, Vol. I, p. 677. La fuente no especifica el nombre de estos diputados.

afianzar sobre bases tan seguras como prácticas el principio constitucional de las entidades federativas en todo lo concerniente a su régimen interior.¹⁷⁷

La iniciativa proponía que al presentarse una sublevación en contra de los poderes de un estado, bastaba que su gobernador o su legislatura pidieran protección al presidente de la República para que éste impartiera los auxilios solicitados; si el trastorno era producto de un conflicto entre los poderes, el ejecutivo federal apoyaría a la legislatura; en caso de que los poderes de un estado desconocieran la autoridad del Presidente, éste quedaba autorizado para desconocer a las autoridades rebeldes y nombrar a un gobernador provisional.

Cabe destacar las bases institucionales de esta iniciativa. En primer lugar era el presidente de la República el que tenía la facultad y por lo tanto el mandato constitucional de mantener el orden interno, por lo que era incontrovertible su facultad para afrontar una rebelión que desconociera su investidura, la que formalmente era la expresión vertida en el voto de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos.

En segundo lugar, la Constitución de 1857 siendo un pacto entre las tendencias confederalistas y las federalistas no había dejado claro cuáles eran los límites de la soberanía de los estados y las facultades de la federación al tratarse de una sublevación, es decir, hasta dónde podía la administración central injerirse en el régimen interior de las entidades. El propio proyecto ofrecía un importante candado que se encontraba en la ley fundamental, podría intervenir siempre y cuando así lo solicitaran las instituciones.

En tercer lugar, al proponerse que el Presidente podría intervenir en el caso de que se suscitara un conflicto entre los poderes, en realidad se hacía cargo de una de las facultades que correspondían al Senado. Sin embargo, no era sencilla la decisión sobre cuál de los poderes debía subsistir, puesto que formalmente se constituían con base en el voto de la ciudadanía en procesos electorales separados. La iniciativa retomó un principio asambleísta al señalar que el ejecutivo federal apoyaría a la legislatura, en consecuencia ésta se afirmaba como la principal -si no es que única-- representante directa de la soberanía popular.

Pese a esta última concesión a los grupos parlamentarios asambleístas, la iniciativa de haberse aprobado hubiera fortalecido enormemente el poder presidencial en detrimento de las facultades del Congreso, ya que atraía para sí una de las facultades del Senado, y lo que era más grave aún en caso de conflicto de poderes se hubiese investido al Presidente con facultades extraordinarias sin que el Congreso tuviera que aprobarlas, además al privilegiar a las legislaturas sobre los ejecutivos hubiese servido para desconocer a los gobernadores desafectos.

¹⁷⁷ Citado en Valadés, 1987, Vol. I, p. 28.

Ante el anuncio de que esta iniciativa de ley orgánica sería sometida a la deliberación del Congreso, su presidente, el diputado Bonilla, respondió a Díaz que la asamblea legislativa estudiaría si “este artículo pueda combinarse con las facultades del Senado” si ellas debieran subsistir, para poner en armonía los derechos e intereses de los estados con los derechos e intereses de la federación”.¹⁷⁸

Esta respuesta al informe presidencial del 10. de abril de 1877 sugería que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se desarrollaría sobre el polo de la confrontación por lo que la iniciativa ni siquiera fue dictaminada por la Comisión de Puntos Constitucionales. Parece lícito suponer que si este proyecto hubiera sido promulgado, el Ejecutivo no hubiera insistido en que se instalara el Senado.

En vista de que un grupo de diputados había presentado una iniciativa para suprimir el Senado, la Comisión de Puntos Constitucionales presentó su dictamen. En éste se consideró que la segunda cámara había sido una fuente de tiranía ya que

los estados lejos de encontrar en ella el apoyo de sus derechos y el defensor de sus libertades, como era de esperarse, encontraron un enemigo que atentaba contra sus autoridades, allanaba el camino para la más completa centralización del poder. [...Agregaban que] si el Senado tal como existe hoy, es la muerte o la garantía del sistema federal, puede juzgarse por lo que ha pasado ha poco tiempo en los estados de Jalisco y Nuevo León [...] es una terrible amenaza que pesa sobre los estados, y de seguro que para un gobernante tiránico no puede haber mejor instrumento.¹⁷⁹

Por ello, el dictamen propuso que se derogaran las fracciones 5a. y 6a. del artículo 72 letra B, es decir lo relativo a desaparición de poderes y reconstitución de los estados.

El dictamen retomó las principales críticas que el *Plan de Tuxtepec* hiciera al Senado y afirmó que la segunda cámara había servido para neutralizar la acción legislativa, impartiendo el veto a todas las leyes. Esta última acusación era inexacta. El Senado repitió las mismas prácticas políticas que registraba la Cámara de Diputados, al estar controlado por una mayoría gobiernista apoyó las iniciativas del Ejecutivo, pero las moderó introduciéndoles importantes modificaciones. En el Senado, incluso, el grupo porfirista logró una representación ligeramente superior con un 8.92%, mientras que en la Cámara de Diputados en 1875 el voto porfirista fue del 7.94% y el voto global de la oposición llegó al 27.8%. Un año después la coalición porfirista-decembrista alcanzó el 28.4%.

Resulta significativo que en las discusión relativa a la supresión del Senado no se mencionó siquiera que la cámara alta introducía la representación federal e igualitaria de los

¹⁷⁸ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, Vol. V, p. 16.

¹⁷⁹ El dictamen fue elaborado y presentado por Alfredo Chavero y Atilano Sánchez. “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa presentada por el ministerio de Gobernación sobre reformas a la elección de senadores y facultades que tiene el Senado para resolver cuestiones del régimen interior de los estados”, 8º. Congreso. Sesión del 26 de mayo de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 701.

estados en el poder legislativo. En cambio, el dictamen escuetamente señaló que los senadores eran los representantes de los estados por lo que resultaba necesario que se estrecharan las ligas con las entidades federativas que representaban para que el Ejecutivo no “ejerciera legítimas influencias” de ahí proponían que las legislaturas deberían de reglamentar la elección de sus representantes federales.¹⁸⁰

En conclusión, el dictamen refrendó la necesidad de introducir la representación estatal, la función colegisladora del Senado a pesar de que restringiera las facultades de una cámara unitaria, pero haciendo eco a la argumentación constitucionalista los miembros de la comisión temían que la intervención federal fuera un instrumento tiránico para los estados.

El debate sobre la reforma a las facultades del Senado, no se llevó a cabo. El diputado Bermúdez propuso una moción suspensiva en el sentido de que se resolviera éste asunto hasta que la promesa tuxtepecana de no reelección se convirtiera en ley.¹⁸¹ La moción fue aprobada.¹⁸²

El Congreso aprobó la reforma constitucional en abril de 1878 con una breve pero importante modificación: no se prohibió la reelección absoluta del Presidente y de los gobernadores, únicamente la consecutiva.

La no reelección era una nueva fórmula que venía a agregarse a otras dos panaceas por las cuales lucharon persistentemente los porfiristas: un federalismo débil y un sistema formalmente presidencialista pero con un ejecutivo disminuido. Estaban convencidos de que las libertades públicas quedaban garantizadas por los gobiernos locales, y un vigoroso congreso serviría de contrapeso al presidente.

Para Juárez y Lerdo, y para el mismo Díaz una vez que accedió a la presidencia de la República, el restablecimiento del Senado fue una pieza clave en el aparato político puesto que permitiría la canalización de las tensiones entre el Legislativo y Ejecutivo y de los conflictos en los estados por vías institucionales. Por ello, no es de extrañarse que en las tres administraciones se encontrara un grupo gobiernista que apoyó el restablecimiento de la cámara alta ya que identificaba el fortalecimiento del Ejecutivo con la salud pública, y otro grupo que podría calificarse como “constitucionalista”, que se cohesionó por su oposición al Senado, su defensa a las garantías individuales y a la soberanía de los estados.

¹⁸⁰ “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa presentada por el ministerio de Gobernación sobre reformas a la elección de senadores y facultades que tienen los senadores para resolver cuestiones del régimen interior de los estados”, 8º. Congreso. Sesión del 26 de mayo de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 70 l.

¹⁸¹ En los considerandos el Ejecutivo señaló que “El Principio de la no reelección fue la promesa más solemne de la revolución, y por tanto el proponerlo como reforma constitucional es el cumplimiento de una de las más sagradas obligaciones del gobierno”. Citado por Valadés, 1987, p. 28.

¹⁸² 8º. Congreso. Intervención de Bermúdez. Sesión del 9 de mayo de 1877, *Diputados*, 1877, Vol. I, p. 811.

Hacia la afirmación de la desaparición de poderes como instrumento federal

En este apartado se revisan tres casos de conflictos de poderes (Puebla 1878, Colima 1879 y Sonora, 1879) y las dificultades que enfrentó el Senado para resolverlos. Para las diversas instituciones tanto estatales como federales involucradas los conflictos ofrecían la posibilidad de ensayar nuevos procedimientos abiertos con las facultades de intervención del Senado y de los que se esperaba sirviera para construir una nueva gobernabilidad, pero sus alcances y límites sólo podrían conocerse y establecerse precisamente con la práctica.

La incompetencia del Senado

El 6 de mayo de 1878 el 9º. Congreso bajo el gobierno porfirista emitió su primera resolución relativa a la desaparición de poderes. La dictaminadora, integrada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, conciente de la magnitud de la tarea que emprendía, indicó que buscaba que esta resolución “contribuya a formar una jurisprudencia respetable, severa, desapasionada en la materia de estos juicios solemnes”.¹⁸³ Conviene recordar las circunstancias bajo las cuales el Senado elaboró su dictamen. Apenas un año atrás la oposición de la Cámara de Diputados se había negado a que se reinstalara el Senado. Poco después, la Comisión de Puntos Constitucionales de la representación popular emitió un dictamen que propuso la derogación de las fracciones 5a. y 6a. del artículo 72 letra B. es decir lo relativo a desaparición de poderes y reconstitución de los estados. Sin embargo, el dictamen no llegó a discutirse. Así, la Cámara debía de ejercer sus competencias en un momento en que su legitimidad estaba en duda.

El conflicto poblano estalló el 13 de abril de 1878 cuando se reunió la legislatura local en junta preparatoria al segundo periodo de sesiones y rechazó la credencial del diputado Pascual Lara Luna porque también se desempeñaba como diputado al Congreso de la Unión.¹⁸⁴ El mismo día por la tarde se reunieron siete diputados que llamaron a tres suplentes¹⁸⁵ y admitieron a Lara Luna como representante. Nombraron la mesa que debía de funcionar en el periodo y participaron esta elección al gobernador. En otras palabras, la legislatura había sido depurada de los miembros adversos al gobernador.¹⁸⁶

En realidad el conflicto era mucho más complejo. El escenario político regional se

¹⁸³ 9º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1878, *Senadores*, 1878, Vol. I, p. 170.

¹⁸⁴ Los partidarios de Lara Luna objetaron que la cámara de diputados federal aún no se había ocupado de calificar su credencial e incluso cuando fuese admitido en esa Cámara podría optar entre los dos cargos de elección. “Carta de Juan C. Bonilla a Porfirio Díaz de abril 15 de 1878” en Carreño, 1960, T. 29, p. 41.

¹⁸⁵ Los tres diputados propietarios que fueron removidos por este mecanismo fueron Cenobio Herrera, Vicente López Ovando y Silvestre Martínez. Guzmán [1878], 1987a, p. 210.

¹⁸⁶ Para consultar la versión del gobernador sobre estos mismos hechos véase la “Carta de Juan C. Bonilla a Porfirio Díaz de abril 15 de 1878” en Carreño, 1960, T. 29, pp. 41-43.

encontraba dividido desde 1867 entre los llaneros representados por José María Couttolene y los serranos encabezados por Juan N. Méndez y Juan C. Bonilla. Durante la rebelión de Tuxtepec Díaz nombró a Couttolene gobernador y comandante militar del estado, y Juan N. Méndez fue designado general segundo en jefe del ejército constitucionalista. Poco después, con las elecciones de 1877, Bonilla y Couttolene fueron electos diputados federales y Méndez senador de la República. En mayo de ese mismo año el general Bonilla asumió la gubernatura del estado.¹⁸⁷ Las diferencias no sólo eran connaturales a una nutrida competencia política, sino que había importantes divergencias proyectuales, puesto que los llaneros tendían al federalismo y los serranos al confederalismo.¹⁸⁸

Tras bambalinas, no sólo estaba en juego el control de la legislatura por parte del grupo serrano sino que además se iniciaba la integración de las cúpulas regionales con las federales a través de concesiones ferrocarrileras.

Bonilla en enero de 1878 informó a Díaz que la diputación permanente del congreso poblano se oponía a aprobar una concesión en su favor para construir el ferrocarril de la ciudad de Puebla a Izúcar de Matamoros. Por ello Bonilla se reunió con "varios amigos y con los diputados que sostienen la marcha del gobierno, y después de una discusión detenida y razonada" acordaron que llevarían a cabo la siguiente estrategia: presionarían a la diputación permanente para convocar a la legislatura a sesiones extraordinarias, "al reunirse la legislatura aprobará también las credenciales de los tres diputados amigos que resultaron nombrados en las últimas elecciones". El gobernador pronosticaba que "los diputados de oposición, que están en minoría, pues son siete contra ocho, han de quejarse y protestar; pero no pasará de ahí porque serán llamados los suplentes".¹⁸⁹ En abril Bonilla informaba al Presidente que la estrategia había tenido éxito.¹⁹⁰

El gobernador para el desarrollo de su estrategia no pudo prever la participación de un tercer actor: León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado quien el 15 de abril de 1878 envió una solicitud al Senado pidiendo la reconstitución del estado en los términos prescritos por la fracción 5a. del artículo 72. Guzmán denunció que la instalación del Congreso fue "esencialmente viciosa, que su existencia es anticonstitucional y sus actos son de

¹⁸⁷ La elección de Bonilla como gobernador podría explicarse no sólo por tratarse de un tuxtepecano neto sino que además contaba con bases propias asentadas en el sur de Puebla.

¹⁸⁸ En este mismo capítulo se ha visto que en el debate sobre la supresión del Senado Couttolene se inclinó por el restablecimiento de la segunda cámara. En cambio, Bonilla, desde un horizonte confederal se mostró en favor de la independencia del legislativo, por una mayor autonomía de los estados y en favor de la desaparición del Senado.

¹⁸⁹ "Carta de Juan Cristófono Bonilla a Porfirio Díaz de enero 29 de 1878" en Carreño, 1960, T. 28, pp. 169-170.

¹⁹⁰ "Carta de Juan Cristófono Bonilla a Porfirio Díaz de abril 15 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, pp. 41-43.

pleno derechos nulos".¹⁹¹ En lo que se refiere a Bonilla, Guzmán afirmó que el gobernador por haber sido "cómplice de un atentado contra las leyes, ha dejado de serlo."¹⁹²

Guzmán, incansable promotor del establecimiento del Senado, indicó sus motivos para denunciar estos hechos ante la cámara federal, afirmó que en lo personal se encontraba "en una terrible alternativa: o tiene que reconocer los poderes que cree usurpadores o los desconoce y resiste. Para lo primero no tiene conciencia, para lo segundo, no tiene misión ni facultades. Su único recurso es, pues, poner los hechos en conocimiento del poder federal que tiene facultad para calificarlos".¹⁹³

El Senado se declaró incompetente "para conocer la diferencias ocurridas en la legislatura" poblana y para sustentarlo realizó una concienzuda revisión de sus facultades.

El dictamen explicó que conforme a la fracción 5a. del artículo 72 constitucional el Senado podía declarar que habían desaparecido poderes cuando el Ejecutivo y Legislativo fueran insubsistentes, por eso buscaron mostrar que el ejecutivo poblano no se encontraba acéfalo.

Desde la perspectiva estatal --afirmaban los comisionados-- difícilmente podría declararse la insubsistencia del poder ejecutivo, ya que éste desaparece por muerte, renuncia, destitución o por enajenación mental. Las constituciones de los estados preveían el modo de sustituir la falta absoluta del gobernador en estos casos.

La federación podía considerar que había desaparecido el poder ejecutivo cuando uno se establecía por la vía de la usurpación, cuando el gobernador constituido perdía su legitimidad por infracciones al pacto federal o a la constitución del estado. En cada uno de estos casos el Senado como representante de la federación debía juzgar los hechos y ordenar la reconstitución del estado. La comisión de dictamen del Senado consideró que el gobernador de Puebla, no se había rebelado contra las instituciones ni violado la constitución estatal.

En lo que se refiere a la fracción 6a. del artículo 72 constitucional (que facultaba al Senado para resolver las cuestiones que surgieran entre los diversos poderes siempre y cuando alguno de ellos lo solicitara) resolvió que en cuanto ni la legislatura poblana ni el gobernador habían solicitado la intervención del Senado, éste se encontraba incapacitado para dictar una resolución.

Los miembros de la comisión señalaban que

el código de la Nación al guardar silencio en casos como el actual, ha querido dejar intactas la soberanía e independencia de los estados, y engendrar en los individuos de la gran familia mexicana, concordia inalterable y respeto profundo a la ley;

¹⁹¹ El congreso local llamó a los suplentes sin seguir los mecanismos marcados por el reglamento por lo que se trataba de "una violación flagrante de los derechos de los propietarios. Guzmán [1878], 1987a, p. 211.

¹⁹² Dictamen senadores [1878]. 1987, p. 171.

¹⁹³ Guzmán [1878], 1987a, p. 211.

condiciones esenciales para la vida de las democracias, virtudes cardinales para la marcha y engrandecimiento de las Repúblicas.¹⁹⁴

Esta cita muestra las dificultades a las que se enfrentaba el Senado: ¿debía intervenir en un momento en que la legitimidad de la cámara estaba en duda? ¿su intervención sería calificada como violación a la soberanía de los estados? Para salvar estos escollos la dictaminadora propuso la siguiente interpretación del texto constitucional: si "alguno de los dos poderes (Legislativo o Ejecutivo) sobrenada en un conflicto local, el Senado no será ya competente para ingerirse en las cuestiones de ese Estado".¹⁹⁵

Esta interpretación tenía importantes consecuencias, puesto que la cámara federal al no intervenir apoyaba al poder que tuviese mayor fuerza política y militar y de hecho ratificaba los hechos consumados. En otras palabras, el Senado otorgó un franco apoyo al gobernador. Pero, lo que aún era más grave, tal y como indicó el presidente del Tribunal, la fracción 6a. del artículo 72 resultaba "perfectamente inútil" ya que ningún poder estatal ni federal podía resolver el conflicto.

El 20 de mayo León Guzmán se inconformó con una nueva nota dirigida al Senado. El jurisconsulto explicó que la cámara federal simplemente no podía declararse incompetente pues "ante la denuncia de que en un estado habían desaparecido poderes el Senado no podía negarse a ejercer sus facultades constitucionales porque importaría una [in]fracción de esa misma Constitución".¹⁹⁶ Guzmán insistió en que la cámara federal estaba obligada a aplicar la fracción 5a. del artículo 72 pues había denunciado que los poderes existentes eran usurpadores, en consecuencia los legítimos habían desaparecido. De esta manera --indicó el exconstituyente-- había puesto al Senado en la disyuntiva entre reconstruir el orden constitucional o declarar que los poderes que él consideraba usurpadores eran legítimos. La argumentación del jurisconsulto era impecable, pero la cámara se mantuvo firme en su resolución.

Guzmán en su calidad de presidente del Tribunal Superior de Justicia continuó negándose a reconocer al gobernador y a la legislatura, así como a despachar los asuntos que estos poderes promovían, por este motivo fue consignado ante la legislatura del estado convertida en Gran Jurado, que resolvió el 22 de mayo que se formara causa en su contra. Pero, Guzmán se amparó ante el juez de Distrito alegando incompetencia de origen pues no podría ser juzgado por la misma legislatura que él había denunciado como usurpadora, ya que ésta no podría ser imparcial "primera cualidad que debe tener todo juez". De manera que si

¹⁹⁴ 9º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1878, Senadores, 1878, p. 172.

¹⁹⁵ 9º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1878, Senadores, 1878, p. 172.

¹⁹⁶ Guzmán [1878], 1987b, p. 212.

continuaba el juicio político en su contra conduciría al “escándalo de que un alto funcionario era condenado por sus enemigos”.¹⁹⁷ El 23 de agosto obtuvo el amparo que le concedió protección federal.¹⁹⁸

Acaso a Guzmán se le concedió el amparo en contra de la legislatura local debido a que era uno de los jurisconsultos más prestigiados de la época y había ayudado a construir la legalidad del gobierno tuxtepecano.¹⁹⁹ Es posible que el gobierno porfirista efectivamente quisiera evitar el costo político de un nuevo “escándalo” condenando “injustamente” a un alto funcionario. No obstante, la participación de Guzmán en el caso poblano marcó el fin de su carrera política.²⁰⁰

Este conflicto de poderes muestra una variada problemática en varios ámbitos. A nivel regional expresa las tensiones y las prácticas informales que ensayaron los grupos políticos regionales representados por Couttolene y Méndez para controlar el espacio político.

El conflicto de poderes poblano permite ver el inicio de la confluencia de intereses entre la federación y los estados a través de concesiones de transportes y obras públicas, las que paulatinamente se convertirían en un nuevo recurso político. No es fortuito que mientras Guzmán denunciaba ante el Senado los conflictos en el congreso local, la legislatura bonillista autorizara a Méndez para que en su calidad de senador, solicitase al ejecutivo federal la ansiada concesión para construir un ferrocarril. La concesión fue aprobada el 6 de mayo, exactamente el mismo día en que el Senado dio a conocer su dictamen. Inmediatamente se inició la construcción de las vías férreas con fondos del presupuesto de egresos del estado, pero la concesión fue traspasada en 1880 a la sociedad anónima Empresa del Ferrocarril de

¹⁹⁷ Guzmán [1878] 1987c, pp. 231 y 233.

¹⁹⁸ A la letra la sentencia del juzgado de Distrito de Puebla señalaba que “el veredicto pronunciado el 22 de mayo por la reunión de personas que con pretensiones de legislatura se erigió en Gran Jurado, viola de manera flagrante en la persona del Sr. Lic. D. León Guzmán, presidente de los tribunales superiores del estado, la garantía constitucional consigna en la 1a. parte del art. 16; en consecuencia, la Justicia de la Unión le ampara y protege contra este acto atentatorio”. Guzmán [1878], 1987c, p. 237.

¹⁹⁹ Guzmán fue miembro del congreso constituyente y ministro juarista durante la Guerra de Reforma. En 1867 siendo gobernador interino de Guanajuato se negó a publicar la Convocatoria del 14 de agosto en su estado, fue miembro del Partido Liberal Constitucionalista, intelectual del grupo porfirista y promotor de la Asociación Democrática Constitucionalista que intentaba dar un proyecto político a la oposición, pero rompió con Díaz cuando éste se levantó en armas con el *Plan de la Noria* porque quebrantaba el orden constitucional. En 1876 siendo Procurador General de la República apoyó a los decembristas con la intención de crear un puente constitucional entre el gobierno de Lerdo y la revolución tuxtepecana. Fungió como mediador entre José María Iglesias y Porfirio Díaz, por lo que fue encarcelado por el gobierno de Lerdo. Le resultó más difícil calificar el triunfo de Tuxtepec. Creía que la manera en que la revuelta se había consumado “había creado un abismo entre la administración y el orden constitucional” pero también afirmaba que “el régimen era legítimo (si no precisamente constitucional) dado el poder abrumador que el pueblo le dio a Díaz en las elecciones de 1877”. Hale, 1991, p. 104.

²⁰⁰ En 1879 Guzmán fue electo diputado al Congreso de la Unión, su credencial fue reprobada. En 1884 fue postulado candidato a la presidencia de la República, pero murió repentinamente. Corrió el rumor de que había sido envenenado. Para mayores detalles véase Ortega, 1978, pp. 25-41.

Puebla a Izúcar de Matamoros.²⁰¹

Debe insistirse que la intervención senatorial en el caso poblano escapó al Ejecutivo, y sólo se explica por la intervención de León Guzmán que acudió a la cámara federal en busca de arbitraje aunque ésta era una facultad que las reformas constitucionales de 1874 no concedieron al poder judicial.

En el ámbito de la relación entre la praxis política y la ley, el conflicto poblano puso de manifiesto un importante vacío constitucional, pues impedía que el poder judicial acudiera al Senado. La fracción 5a. del artículo 72 constitucional parecía que no podría aplicarse sino se había registrado un conflicto armado o un golpe de estado, pues de otra manera podría considerarse como una violación a la soberanía de la entidad. En cuanto a la fracción 6a. el Senado estableció una interpretación que antes de zanjar las diferencias se limitó a ratificar al poder que hubiese logrado imponerse sobre el otro, y con ello tendía a fortalecer a los gobernadores.

¿La desaparición de poderes como instrumento electoral?

Las ambigüedades que mostró el Senado en 1878 para resolver el conflicto poblano se disolvían un año después ante los recurrentes conflictos en los estados. Antes de presentar un recuento es necesario indicar brevemente el contexto nacional.

El triunfo de Tuxtepec hizo indispensable una reformulación de los pactos formales e informales entre Porfirio Díaz y las elites regionales. En 1877 faltaba un funcionariado con experiencia política que no tuviera alianzas con el gobierno anterior para postularlo a los cargos de representación como exigió la convocatoria para elecciones federales de ese año. Al mediar 1877 el panorama era aún más crítico puesto que se trataba de las elecciones a gobernadores constitucionales, pero la mayoría de las constituciones de los estados exigían que los candidatos fueran nativos o avecindados y que no tuvieran un empleo federal en el momento de hacer la elección. En pocos estados se cumplió con estos requisitos y frecuentemente los gobernadores interinos fueron ratificados como constitucionales.

La reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva del Presidente y gobernadores alentó esperanzas a connotados porfiristas y tuxtepecanos para contender por la presidencia de la República y por las gubernaturas.

La contienda por la sucesión presidencial se expresó en varios niveles desde 1878. En primer lugar, en los "pactos" en el gabinete que produjeron una crisis ministerial.²⁰² En

²⁰¹ Zamacona [1892], 1993, p. 54.

²⁰² Protasio Tagle y Justo Benítez, ambos con pretensiones presidenciales, maniobraron ante diversos gobernadores para conseguir que sus partidarios se integraran en las cámaras. Una vez instalado el 9º. Congreso,

segundo lugar, en la elección de gobernadores y en la representación en las legislaturas estatales y en el congreso federal, y en particular en las elecciones para diputados y senadores para formar el 9º. Congreso,²⁰³ cuyo control era una pieza clave para las diversas facciones políticas porque calificaría las elecciones presidenciales de 1880.

En 1879 aspiraban a la presidencia cinco candidatos. Manuel González, Ignacio Vallarta, presidente de la Suprema Corte y apoyado por los gobiernos de Jalisco y Colima. El general Trinidad García de la Cadena, entonces gobernador de Zacatecas. Contendían también el general Ignacio Mejía, exsecretario de Guerra de Lerdo y el brillante congresista Manuel María Zamacona, que en ese momento se desempeñaba como representante del gobierno mexicano en Washington.²⁰⁴

El reacomodo político favoreció un levantamiento calificado como "la mayor conjura lerdista" reprimida violentamente por el gobernador de Veracruz, general Luis Mier y Terán.²⁰⁵ Pronto los grupos de la oposición fueron estigmatizados como "lerdistas" y se les separó de sus cargos. Por si fuera poco en 1879 Díaz enfrentó innumerables sublevaciones.²⁰⁶

El proceso electoral favoreció que estallaran conflictos de poderes en los estados en los que Vallarta, presidente de la Suprema Corte, contaba con grupos políticos favorables en las

en septiembre de 1878, Benítez y Tagle se disputaron su control. Benítez fue ocasión electo diputado controlaba la mayoría formada por 114 diputados. Daniel Cosío Villegas llegó a calificarlo como "un verdadero dictador parlamentario". Por su parte, Tagle, entonces secretario de Gobernación, también buscaba el control de la representación nacional acudiendo a todas sus sesiones, a pesar de la prohibición expresa en ese sentido. Cosío Villegas, 1970, p. 492. Para 1879 el distanciamiento entre Díaz y Benítez llegó a tal grado que este último se vio obligado a solicitar al Senado una licencia para separarse de su puesto y hacer un viaje a Europa, pero antes de salir de la palestra pública sus partidarios provocaron una nueva crisis ministerial, renunciaron a sus cargos Manuel Romero Rubio, José María Mata y el general Ignacio Martínez. Quevedo, 1956, pp. 62-63.

²⁰³ Pedro Ogazón que ocupaba la Secretaría de Guerra, fue substituido por el general Manuel González.

²⁰⁴ Quevedo, 1956, pp. 62-63.

²⁰⁵ La tripulación del guardacostas la "Libertad" se sublevó en Alvarado y en Tlacotalpan un destacamento, ambos fueron reprimidos por el gobernador siguiendo las indicaciones de Porfirio Díaz. Pese a ello Díaz en su informe al Congreso del 16 de septiembre de 1879 afirmaba que "corresponde al Gran Jurado de la Nación pronunciar su respetable fallo sobre el asunto." Informe de Porfirio Díaz al abrir el 9º. Congreso el primer periodo del segundo año de sesiones, el 16 de septiembre de 1879 en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 54. A lo que respondió Muñoz Ledo, en calidad de presidente del Congreso que se comprometía a que el Gran Jurado "procederá con inflexible rectitud y dictará el fallo que indiquen la justicia y la ley". "Contestación del Presidente del Congreso, C. M. Muñoz Ledo" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 61. Esta conjura tenía como antecedente inmediato el levantamiento "constitucionalista" que encabezó el propio Mariano Escobedo en junio de 1878 con el objeto de restablecer a Sebastián Lerdo de Tejada en la silla presidencial. Para mayores detalles del levantamiento y del manifiesto que proclamó Escobedo. Cfr. Carreño, 1960, T. 29, pp. 124-128.

²⁰⁶ En Tamazunchale, San Luis Potosí, se produjo una rebelión indígena por cuestiones de tierras, que pronto fue reprimida. "Informe de Porfirio Díaz al abrir el 9º. Congreso del segundo periodo de sesiones, del 1º. de abril de 1879" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 55. En Yucatán los "indios bárbaros de Chan Santa Cruz" habían invadido el estado. En la frontera norte varias partidas invadieron algunas poblaciones. En el Distrito de Tepic algunas "gavillas" se "levantaron sin plan político alguno". Sin duda, los mayores problemas se registraron en Sinaloa y en Sonora. Acerca del primer estado Díaz informó que en enero de 1879 con motivo de los "desordenes ocurridos" el jefe de las fuerzas federales en Sinaloa declaró su territorio en estado de sitio, "procedimiento que el Ejecutivo de la Unión reprobó al llegar a su noticia, disponiendo remitir a la comandancia militar del Distrito copia del expediente relativo, para que esa oficina proceda en el caso conforme a sus facultades judiciales". "Informe de Porfirio Díaz al abrir el 9º. Congreso del segundo periodo de sesiones, del 1º. de abril de 1879" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 49.

legislaturas locales: Colima, Michoacán, y Jalisco, pero únicamente en el primero intervino el Senado.

El conflicto de poderes que se suscitó en Colima tuvo por pretexto la duración de la legislatura local, pero sus antecedentes se remontan a la rebelión de Tuxtepec.

La 7a. legislatura colimense había inaugurado sus sesiones el 16 de septiembre de 1876, siendo gobernador Filomeno Bravo quien sostuvo a Sebastián Lerdo de Tejada frente a los tuxtepecanos, pero se negó a reconocer el decreto que lo declaró reelecto presidente; el 28 de noviembre reconoció a José María Iglesias como presidente interino cuando éste estaba en camino al exilio. El 12 de enero de 1877 la Legislatura y el gobernador secundaron el *Plan de Tuxtepec*. El 27 de enero de 1877 por órdenes de Díaz el general porfirista Doroteo López asumió los mandos civil y militar y declaró en estado de sitio a Colima.²⁰⁷ En junio se convirtió en gobernador constitucional,²⁰⁸ y la legislatura quedó legítimamente constituida.

El 30 de junio de 1878 nuevos hechos violentos se registraron. Conforme al testimonio del gobernador durante la celebración por el triunfo tuxtepecano en las elecciones para diputados federales, el lic. Francisco Trejo encabezó una "manifestación popular" en la que aprehendieron y asesinaron a Filomeno Bravo.²⁰⁹ El estado quedó dividido en filomenistas y doroteístas.

Bajo este clima, el 22 de junio de 1879 la legislatura colimense decretó que la duración de la cámara constitucional concluiría el 16 de septiembre de 1880.

Existen dos posibles interpretaciones. Una responsabiliza a los miembros del grupo filomenista, y señala que se trató de un mero conflicto el seno de la elite local. Sin embargo, los doroteístas buscaron identificar al grupo filomenista con los lerditas a los que se les atribuía de una conspiración, encabezada por Mariano Escobedo.

La otra interpretación, que desde mi punto de vista resulta más probable que la anterior, vincula la actuación de la legislatura con la sucesión presidencial de 1880. El congreso colimense se negó a apoyar la candidatura de Vallarta a la presidencia de la República y ante el temor de que los nuevos diputados se inclinaran por éste prefirieron prolongar su periodo,

²⁰⁷ Moreno [s.d.], 1988, p. 211.

²⁰⁸ Cosío Villegas lo atribuye a una intriga. Señala que Doroteo López comunicó al Presidente que en las elecciones primarias el "partido liberal" (sin decir que él era el candidato de ese partido) había logrado el doble de votos que el conservador. Después que en las elecciones municipales había dejado votar libremente a todo el mundo, con el resultado deplorable pero previsible de que los mochos habían ganado." Con estos preparativos pudo anunciar que había sido electo gobernador. Cosío Villegas, 1970, p. 460.

²⁰⁹ "Cinco muertos y varios heridos son el resultado de la obcecación criminal del partido filomenista" -- afirmaba el gobernador. Filomeno Bravo se había refugiado en la casa del cónsul norteamericano, por lo que se temía que estos hechos tuvieran repercusiones internacionales. Sin embargo, Díaz informó a Francisco Tolentino, comandante militar en Jalisco, que de acuerdo a los informes que tenía el mismo cónsul entregó a Bravo bajo ciertas garantías "por lo mismo no traerá consecuencias su extracción del consulado". "Respuesta de Díaz a la Carta de Francisco Tolentino a Porfirio Díaz de julio 8 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, p. 193. Dos años

hecho que, sin embargo, no fue comprendido por el gobierno federal, pese a que se le informó oportunamente de esta estrategia al general Francisco Tolentino,²¹⁰ comandante militar de Jalisco.

El 8 de noviembre de 1879 el poder judicial desconoció a la Legislatura y acudió al Senado. Cinco días después el gobernador también desconoció la Legislatura y expidió una convocatoria para nuevas elecciones. El Congreso también acudió al Senado y le solicitó que el gobierno federal sancionara sus disposiciones mientras se declaraba su definitiva subsistencia y le pidió que la fuerza federal lo protegiera.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la cámara federal²¹¹ resolvió que no era de su competencia la seguridad personal de los diputados, por lo que sólo podía dictaminar el conflicto de poderes.

En una salomónica decisión afirmó que la Legislatura no podía prorrogar su existencia por más tiempo del que fija la Constitución, por ello declaró que “ha terminado el periodo constitucional de la 7a. Legislatura el 16 de septiembre del presente año”. El Senado también reprendió al gobernador indicándole que no debió convocar a elecciones porque esa era una facultad del legislativo y le indicó que había infringido las facultades senatoriales para resolver el conflicto de poderes. El dictamen concluía con un acuerdo económico que turnaba el expediente al Gran Jurado “para los efectos que hubiere”.²¹² Una mayoría absoluta formada por 37 senadores aprobó el dictamen en lo general.

Al día siguiente tuvo lugar una acalorada discusión en la Cámara que expresa las diferencias incluso entre los miembros de la comisión de dictamen.²¹³ El senador Raigosa, presidente de la comisión de dictamen e influenciado por Díaz y por el secretario de Gobernación, Protasio Tagle, sostuvo que la comisión había cambiado de opinión por lo que ahora juzgaba “que el gobernador había obrado bien” en consecuencia, no sería necesario que compareciera ante el Gran Jurado.

Otra postura la encabezó el senador Urrueta quien se mostró en contra del dictamen debido a que consideraba que el Senado no podía ejercer sus facultades de intervención federal porque todavía no se había expedido su ley reglamentaria, de hecho ésta no llegó a promulgarse.

después los partidarios de Bravo, Miguel García Topete, Juan Nepomuceno Santa Ana e Isabel Lagos, asesinarían a Trejo. Moreno en Ortoll, 1988, pp. 212-213.

²¹⁰ “Carta de A. Albarelli a Porfirio Díaz de marzo 1 de 1880” en Carreño, 1961, T. 30, p. 197.

²¹¹ La comisión estaba integrada con el senador Guerra, Genaro Raigosa, Francisco P. Rodríguez y Apolinario Castillo.

²¹² 9º. Congreso. Sesión del 9 de noviembre de 1879, *Senadores*, 1879, Vol. III, pp. 200-202.

²¹³ El comisionado Castillo acusó de volubilidad a Raigosa señalando que el día anterior, el 9 de noviembre, la comisión estuvo de acuerdo en turnar el expediente al Gran Jurado. El comisionado Del Río asentó que en

La cámara federal aprobó una proposición suspensiva para que la comisión se pusiera de acuerdo sobre si el gobernador debía someterse a un juicio político. 24 senadores estuvieron por la afirmativa y 14 por la negativa.²¹⁴ Así, el Senado acordó que se promulgara solamente la primera parte del dictamen, es decir la insubsistencia de la Legislatura.

Pese a ello, en mayo de 1880 Doroteo López aún se resistía a acatar la resolución del Senado, por lo que buscó una alianza con el gobernador de Jalisco, Fermín González Riestra para apoyar a Vallarta como candidato presidencial, a cambio los líderes jaliscienses lo apoyarían militarmente para resistir el dictamen del Senado. Díaz impidió estos planes, para lo cual concentró fuerzas federales en Zapotlán, Jalisco, con el objeto de "auxiliar a Colima en caso de que sea necesario".²¹⁵ A principios de junio Doroteo López acudió a Díaz buscando su protección. La respuesta del Presidente fue inflexible: le permitió quedar al frente de sus fuerzas militares respetando su calidad de general de brigada, pero debía separarse de la gubernatura del estado. Además, Díaz le recordó que el Senado

encontró irregular su conducta al convocar elecciones de diputados a la legislatura de este estado cuando fue desconocida la que funcionaba; juzgó que había obrado Ud. contra la ley y en esa virtud declaró que desaparecidos los poderes del estado, era llegado el caso que se nombra gobernador; el Ejecutivo de estas cosas, como Ud. mismo lo sabe, no tiene más misión que cumplir los dictámenes nacidos de las cámaras.²¹⁶

Pese a estos sucesos, la nueva legislatura en 1880 apoyó la candidatura presidencial de Manuel González, aunque Ignacio Vallarta continuó buscando partidarios que lo siguieran en Colima en caso de que se levantara en armas.²¹⁷

Cabe destacar que en el caso colimense se evidencia la participación informal de Díaz en la resolución del conflicto, primero influenciando al Senado para que éste cambiara su dictamen, después presionando al gobernador para que acatará la resolución senatorial. Díaz era el mediador por excelencia entre sus antiguos compañeros de armas, y por lo mismo pudo labrarse un espacio fortalecido como árbitro informal por encima de las restringidas

ningún momento había estado de acuerdo con el dictamen. 9º. Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1879. *Senadores*, 1879, Vol. III, pp. 243-244.

²¹⁴ 9º. Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1879 en *Senadores*, 1879, Vol. III, p. 238.

²¹⁵ "Respuesta de Díaz a la "Carta de F. G. Riestra a Porfirio Díaz de abril 29 de 1880" en Carreño, 1961, T. 30, p. 243. En mayo Francisco Tolentino informaba a Díaz que en el gobierno de Jalisco estaba acumulando armas y aumentando sus fuerzas como "un preparativo revolucionario para apoyar la candidatura a que se adhiere el precitado Gobierno", esta situación se complicaba con la reciente resolución del Senado sobre la cuestión de Colima por lo que "han entrado en actividad, entendiéndose por la vía telegráfica, el señor general López y el gobernador Riestra". Tolentino indicó que "Riestra apoyará a López en la resistencia que opondrá a la resolución de desaparición de poderes del Senado". "Carta de Francisco Tolentino a Porfirio Díaz de mayo 25 de 1880" en Carreño, 1961, T. 30, pp. 266-267.

²¹⁶ Respuesta de Díaz a la "Carta de Doroteo López a Porfirio Díaz de junio 3 de 1880" en Carreño, 1961, T. 30, pp. 269-270.

²¹⁷ "Carta de A. Albarelli a Porfirio Díaz de marzo 1 de 1880" en Carreño, 1961, T. 30, pp. 195-197".

competencias que le otorgaba la Constitución.

En el Senado se había operado un importante cambio frente al caso poblano cuando se negó a dictaminar el conflicto de poderes. En ese sentido los únicos legisladores que marcan una continuidad fueron Urrueta y Del Río quienes se negaron a dictaminar. Pero también se expresa una nueva posición frente a los dictámenes elaborados en 1875 sobre los casos de Jalisco y Nuevo León, cuando se acusó al Senado de haberse convertido en un brazo del Ejecutivo que intervenía en los estados.

En esta ocasión se cumplieron cada uno de los requisitos constitucionales, era un conflicto de poderes y la legislatura acudió al Senado. La comisión de dictamen se propuso reconstituir a Colima desapareciendo poderes por ende, se deponía a un gobernador gobiernista, lo que resultaba insólito. Posiblemente por ello el ejecutivo federal ejerció su influencia sobre la comisión de dictamen pues Díaz sancionaba la desaparición de poderes y designación de un gobernador provisional, pero no que se sometiera a un partidario suyo a juicio político, lo que hubiera implicado extender la resolución del conflicto a la Cámara de Diputados, la que por mandato constitucional fungiría como jurado de acusación.

Al igual que en el conflicto poblano los hechos fueron denunciados por el Tribunal Superior de Justicia, actor cuya participación no estaba prevista por la ley. Ello puede indicar que tratándose de un nuevo mecanismo recientemente instituido en la ley fundamental, los distintos actores ensayaran diversas formas para concretarlo.

Es significativo que en los dos conflictos hasta ahora estudiados el juicio político se presentó como solución complementaria. De hecho, la federación contaba sólo con tres elementos para garantizar el pacto federal y para vigilar que los poderes de las entidades observaran el marco institucional, estos eran el auxilio federal, la desaparición de poderes y el juicio político. A este último recurso la oposición porfirista recurrió en varias ocasiones durante el gobierno de Benito Juárez, pero entonces ya había quedado demostrado que era necesario contar con amplias coaliciones para que prosperara en la Cámara de Diputados.

Una resolución tardía

En el conflicto de poderes que se suscitó en Sonora es posible ver en juego los tres elementos constitucionales con los que la federación contaba como último recurso para conciliar una entidad fraccionada.

En abril de 1879 Díaz informó al Congreso que en Sonora “existe una cuestión entre sus poderes locales”.²¹⁸ En ese estado se desempeñaba como gobernador un destacado general

²¹⁸ “Informe de Porfirio Díaz al abrir el 9º. Congreso el segundo periodo de sesiones, el 1º., de abril de 1879” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 46.

identificado con Sebastián Lerdo de Tejada. En 1876 Vicente Mariscal declaró en estado de sitio la entidad, con el beneplácito de Lerdo, convirtiéndose en su gobernador. Poco después, reconoció a Díaz y al *Plan de Tuxtepec*. Nuevamente tomó posesión de la gubernatura el 3 de julio de 1877 junto con Francisco Serna, líder regional porfirista que se desempeñaba como vicegobernador, creando así un conflicto latente que pronto se desencadenaría.

En marzo de 1878 se suscitó un conflicto de poderes entre el congreso local controlado por el grupo tuxtepecano que encabezaba Luis E. Torres y el gobernador, que condujo a que se establecieran dos legislaturas, la torrista fuera de la capital del estado.²¹⁹

El conflicto continuó agravándose, el 28 de mayo se separaron del Congreso tres diputados que se consideraban partidarios de Mariscal, quedando la legislatura integrada con seis diputados de la oposición, los que no eran suficientes para formar *quórum*, tampoco se podía instalar la diputación permanente por que simplemente no había congreso que la nombrara. Ante esta situación se temía que no fuera posible encontrar una solución pacífica al conflicto.²²⁰

Mariscal acorralado en una situación de ingobernabilidad del estado y sin recursos económicos, acudió al Senado para que zanjara las diferencias²²¹ y el 8 de julio ofrecía su renuncia al Presidente,²²² pero no fue aceptada.

Para el gobierno federal el conflicto sonorense tenía otra vertiente. En aquellos días el

²¹⁹ En mayo, Porfirio Díaz recomendó al gobernador que procurara llegar a un arreglo con los diputados descontentos haciéndoles algunas concesiones sin menoscabo de "la dignidad del Gobierno", y le hacía ver que "las dificultades que han surgido en la Legislatura pueden ser de muy graves consecuencias para la paz de esos pueblos y de la República en general por tener lugar en un estado fronterizo" Carta de Porfirio Díaz a Vicente Mariscal de mayo de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, p. 87. En respuesta a esta recomendación el 30 de mayo los diputados fieles a Mariscal daban a conocer a Díaz que los congresistas de la legislatura torrista "han vuelto sobre sus pasos, y han ofrecido concurrir a integrar la legítima legislatura" y concluían que "de esta manera las dificultades pueden considerarse zanjadas", sin duda, éstas eran conclusiones prematuras. "Carta de la Cámara de Diputados, (firmada por Ismael S. Quiroga y A. Almada) a Porfirio Díaz de mayo 30 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, p. 94.

²²⁰ Francisco Serna, vicegobernador del estado y miembro del grupo torrista, acusaba a Mariscal de haberse rodeado de un grupo poco honrado y "de imponer el respeto a la autoridad por medio del terror". En concreto se quejaba de que el gobernador había entorpecido el desempeño de la legislatura oponiéndose a sancionar algunas de las leyes expedidas por ésta, en particular la ley electoral y la convocatoria a elecciones de prefectos políticos "porque esas leyes no favorecen los deseos de los consejeros del Ejecutivo". "Carta de B. Dávalos a Porfirio Díaz de Junio 5 de 1878" en Carreño, 1961, T. 29, pp. 108-109. En este mismo documento Dávalos señala que oficialmente consultó "al ministro de Guerra el caso de que deba darse el auxilio federal al Sr. Gral. Mariscal como está prevenido por una nota de fecha de enero último".

²²¹ "Para el mes de junio parecía que se habían conciliado las diferencias. Mariscal señalaba que había logrado que el llamado "congreso disidente" o "de Hermosillo" se integrara a la legislatura legítima pero el diputado Carlos R. Ortiz, miembro del grupo torrista, había hecho que se pasara una ley de clasificación de rentas que derogaba por falta de reglamentación todos los impuestos que formaban la hacienda del estado, y después había disuelto la legislatura torrista. "Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de julio 30 de 1878" en Carreño, 1961, T. 29, pp. 228-229.

²²² "De acuerdo a la interpretación que Mariscal daba a los sucesos, la ingobernabilidad del estado se debía a las pugnas entre dos familias de la elite local que se disputaban el control del estado desde los años 40. Una liberal formada por los Pesqueira, la otra, eran los Gándara, identificada con el partido del "retroceso". Una vez que Ignacio Pesqueira abandonó definitivamente el escenario político, los ganadaristas buscaban el control de éste a

Presidente buscaba la reanudación de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. El primer paso en ese sentido fue la aprobación del tratado que permitió el paso recíproco de tropas de un país al territorio del otro para perseguir merodeadores e indios. El gobierno mexicano mostraba especial interés debido a que los estados de "Chihuahua, Sonora y Coahuila son teatro frecuente de las depredaciones de los indios bárbaros".²²³ La ingobernabilidad y las rebeliones eran riesgos que no se podían correr en los estados fronterizos ya que podrían derivar en un conflicto internacional. Díaz consideraba que por razones de seguridad nacional era indispensable una conciliación de los intereses regionales y federales.

En el ámbito local los comicios dieron paso a nuevos conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo. En octubre, el nuevo congreso no podía reunirse por falta de *quórum*. La disidencia aplicaba las mismas estrategias: Carlos R. Ortiz nuevamente había sido electo y junto a otros tres diputados se negaba a asistir a las sesiones, asimismo estaba pendiente la elección de otros cuatro diputados por lo que el gobernador convocó a elecciones extraordinarias.²²⁴ Pero, en noviembre Mariscal se veía obligado a informar a Díaz que Carlos R. Ortiz con el vicegobernador Francisco Serna y José Patricio Nicolí acompañado de "cuatro de sus acólitos en la Legislatura" habían salido de la ciudad con el propósito de instalar un congreso.²²⁵

Así, en enero de 1879, el general Francisco Loeza, jefe de la zona militar del noroeste arribó a Guaymas, con el encargo presidencial de pedirle a Mariscal su renuncia "en bien de la tranquilidad pública",²²⁶ pues el gobernador no parecía capaz de imponer la paz y la obediencia a su gobierno.

El congreso estatal abrió un juicio político al gobernador y declaró que se procediera en su contra. El tribunal del estado también falló en su contra. Sin embargo, Mariscal no acató el fallo por lo que la legislatura dominada por el grupo torrista-sernista llamó al vicegobernador, quien no había podido tomar posesión de su cargo porque Mariscal se negaba a entregar el gobierno. Por ello la legislatura se dirigió al Ejecutivo de la Unión para solicitar el "auxilio de la fuerza armada".²²⁷

Paralelamente Serna se levantó en armas en el sur del estado, y Guillermo Carbó

través de el vicegobernador Serna y de la legislatura opositora. Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de julio 8 de 1878" en Carreño, 1961, T. 29, pp. 189-190.

²²³ "Iniciativa de ley y discusión en el gabinete, mayo 15 de 1878" en Carreño, 1961, T. 29, pp. 78-84.

²²⁴ Para Mariscal los diputados se negaban asistir a las sesiones porque habían preparado un atentado, fallido, en contra de su vida. Responsabilizaba a Carlos R. Ortiz, Lic. Nicolí, Francisco Gándara y al Sr. Serna. "Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de octubre 27 de 1878" en Carreño, 1961, T. 29, pp. 290-291.

²²⁵ "Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de noviembre 1 de 1878" en Carreño, 1961, T. 29, pp. 297-299.

²²⁶ Gracida Romo, 1989, p. 96.

encabezó las fuerzas federales para atacar a Mariscal e incluso se le responsabilizó de impulsar una rebelión en Sinaloa y en Guaymas, Sonora en contra del gobernador,²²⁷ quien tras renunciar el 21 de marzo de 1879²²⁸ huyó por el territorio de Arizona.²²⁹

La intervención del Senado en un inicio fue ambigua. Al mediar el año de 1878 Mariscal había acudido a la Cámara para que zanjara las diferencias y la Secretaría de Gobernación desde junio de 1878 le informó del conflicto entre la legislatura y el gobernador de Sonora, pero el Senado no dictaminó el conflicto. Mariscal nuevamente solicitó al Senado el 13 de marzo de 1879 su intervención, la cámara federal empezó a examinar los hechos hasta el 9 de abril de 1879.

En esta fecha los senadores López Portillo, Raigosa y Pombo propusieron que se pidieran informes a la Secretaría de Gobernación sobre las disposiciones que se hubiesen dictado para “el restablecimiento del orden en Sonora”.²³¹

El 17 de abril la Secretaría presentó una síntesis de los hechos. La legislatura de Sonora en un juicio político declaró culpable al general Vicente Mariscal por violar varios artículos de la constitución local y por ello resolvió que el vicegobernador, general Serna, ocupara el poder ejecutivo a quien además le otorgó facultades extraordinarias en Hacienda y Guerra. Mariscal por su parte, reunió otro congreso.

Gobernación explicaba que la legislatura sernista, misma que había sido reconocida por el gobierno federal, solicitó con base en el artículo 116 constitucional el auxilio de la fuerza armada, mientras que Mariscal fue declarado en rebeldía. El comunicado de Gobernación era concluyente: el poder ejecutivo federal en ese preciso momento estaba auxiliando a la autoridad legítima.²³²

El 1 de mayo se informó al Senado que había quedado restablecida la paz en el estado.²³³

A pesar de que el conflicto estaba resuelto, faltaba que el Senado calificara la desaparición de poderes ya que Mariscal había pedido su participación. Por ello el 3 de mayo se leía tardíamente una comunicación del gobernador de Sonora fechada el 13 de marzo solicitando la intervención del Senado “para salvar al estado de la anarquía en que se ve envuelto” e implícitamente responsabilizaba al ejecutivo federal por el auxilio militar que

²²⁷ “Informe de Porfirio Díaz al abrir el 9º. Congreso el segundo periodo de sesiones, el 1º., de abril de 1879” en XI. VI legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 46.

²²⁸ “Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de marzo 14 de 1879” en Carreño, 1961, I. 30, pp. 40-42.

²²⁹ Gracida Romo, 1989, p. 96.

²³⁰ “Carta de Francisco Serna a Porfirio Díaz de abril 11 de 1879” en Carreño, 1961, I. 30, pp. 44-45.

²³¹ 9º. Congreso. Sesión del 9 de abril de 1879, Senadores, 1879, Vol. II, pp. 25-26.

²³² 9º. Congreso. Sesión del 17 de abril de 1879, Senadores, 1879, Vol. II, pp. 30-31.

²³³ 9º. Congreso. Sesión del 1 de mayo de 1879, Senadores, 1879, Vol. II, p. 50.

había dado al vicegobernador.

Aparentemente el problema que se presentaba a los senadores para elaborar el dictamen radicaba en que existían dos expedientes distintos, uno abierto con la solicitud de Mariscal, el otro con la solicitud de Serna. La importancia política de la discusión descansaba en que se calificarían los actos del Ejecutivo y sus atribuciones.

Las desavenencias en el Senado se expresaron en las comisiones que dictaminarían el caso. Un grupo estaba encabezado por el senador Genaro Raigosa, quien fungía en el Senado como correa de transmisión del Ejecutivo. Raigosa solicitó que este caso fuera estudiado y dictaminado exclusivamente por la comisión a la que él pertenecía, la de Puntos Constitucionales.

El otro grupo estaba encabezado por Pedro Diez Gutiérrez, quien propuso que la Comisión de Puntos Constitucionales trabajara con la de Gobernación. A este grupo se sumó Sánchez Azcona argumentando que la cámara tenía que evaluar la aplicación del artículo 116 que desde su muy peculiar interpretación se ocupaba "de los casos en que la federación debe de prestar ayuda a los poderes de los estados a fin de dirimir las cuestiones que surjan en su seno".²³⁴ En esta ocasión el núcleo gobiernista encabezado por Raigosa perdió la batalla: 23 votos fueron a favor de que trabajaran ambas comisiones y 16 en contra.²³⁵

No obstante, las divergencias resultaron inútiles puesto que el Senado no llegó a dictaminar el uso de las facultades del Ejecutivo, y tampoco aplicó el artículo 72 ya que el conflicto había desaparecido.

Pronto se consolidó la nueva elite sonorense con Serna en el Ejecutivo y el coronel Luis E. Torres como secretario de Gobierno, quienes por decreto del 26 de abril de 1879 trasladaron la capital del estado de Ures a Hermosillo donde descansaban sus bases políticas. Torres resultó electo para el bienio 1879-1881, ello permite afirmar a los historiadores de la región que "después de más de dos años de ejercer el poder, el general Porfirio Díaz tenía por fin un representante suyo en el poder".²³⁶

Este conflicto de poderes sonorense presenta algunas similitudes respecto al que se registró en el mismo estado en 1875-1876. Mariscal a quien se le podría considerar como un independiente a partir de su ruptura con Díaz a mediados de 1878 fue el que solicitó al Senado que dictaminara el conflicto. Sin embargo antes de su ruptura con Díaz entre enero y junio de 1878 sus partidarios habían entrado en pláticas con el secretario de Guerra con el objeto de preparar el auxilio federal en caso de que fuera necesario.²³⁷

²³⁴ 9º. Congreso. Sesión del 3 de mayo de 1879, *Senadores*, 1879, Vol. II, pp. 61-71.

²³⁵ 9º. Congreso. Sesión del 3 de mayo de 1879, *Senadores*, 1879, Vol. II, p. 71.

²³⁶ Gracida Romo, 1989, p. 96.

²³⁷ "Carta de B. Dávalos a Porfirio Díaz de junio 5 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, pp. 108-109.

Mientras que los torristas y sernistas, apoyados por Díaz, prefirieron solicitar la intervención del Presidente, posiblemente porque se trataba de porfiristas. Una vez más Díaz buscó que el conflicto no se dirimiera en el Senado. Al igual que León Guzmán en el caso de Puebla, Mariscal acudió a la cámara federal para enfrentarse a una alianza de ciertos grupos políticos con Díaz, en franca rebeldía al Presidente.

Pareciera que es posible encontrar un patrón común: los grupos opositores los que acudieron al Senado solicitando la desaparición de poderes, mientras que los grupos gobiernistas los que solicitaron al auxilio federal, facultad exclusiva del poder Ejecutivo. La excepción la constituye el caso de Colima en el que fue el supremo tribunal del estado el que desconoció la legislatura, sin embargo queda poco claro cuál era el papel que desempeñaba en la problemática.

La estrategia política de Serna tampoco era inédita sino que su levantamiento guarda algunas similitudes con la rebelión de Fuero en Nuevo León en 1875. En ambos casos parece estar alentada desde la capital del país, fungiendo como un golpe de estado contra el gobernador.

Raigosa desde el Senado cumplió con una función similar a la que desempeñó en Colima. En aquel estado impidió que se le abriera un juicio político al gobernador que entonces era gobiernista, aún en contra del primer dictamen elaborado por el Senado. En el caso sonorense es también este senador el que impidió, que el Senado calificara la legitimidad del nuevo gobernador y la aplicación del auxilio federal.

Las votaciones en ambos casos muestran una misma facción en el caso de Colima el voto en contra de la posibilidad de que se abriera el juicio político fue de 24 senadores que se podrían considerar gobiernistas, mientras que los opositores encabezados por Urrueta y del Río alcanzaron los 14. Para el caso sonorense las votaciones se invierten el voto gobiernista encabezado por Raigosa alcanzó sólo los 16 votos, mientras que los independientes sumados a la oposición alcanzaron los 23 votos.

La confluencia de intereses regionales y federales habría de extenderse a los representantes del estado al Senado, cuya importancia, como puede observarse, cada día era más relevante. Así Díaz a través de Francisco Tolentino recomendó al gobernador que "procurara la elección del estimable señor García Morales como representante de la cámara federal".²³⁸

Pronto esta coincidencia entre los poderes central y estatal habría de sufrir nuevas rupturas en 1881, como se verá en el siguiente capítulo.

Los tres conflictos de poderes revisados en este apartado muestran las dificultades del

²³⁸ "Respuesta de Porfirio Díaz a F. Tolentino de mayo 26 de 1880" en Carreño, 1961, T. 30, p. 267.

Senado para ejercer sus facultades de intervención federal. Mas aún ilustran tres aspectos distintos de la tensión entre los estados y la federación.

El caso poblano devela los primeros ensayos por articular los intereses de ciertos grupos de poder regionales con la federación a través de las concesiones de transportes y obras públicas, recurso político de integración que se utilizaría frecuentemente en la década de 1880, como se vera en el siguiente capítulo.

Las resistencias emergieron de los grupos regionales que quedaban marginados de este nuevo recurso. El Senado al no intervenir en el conflicto temiendo que se le acusara de violar la soberanía del estado, terminó por apoyar esta nueva integración.

El conflicto colimense muestra que los conflictos de poderes en ocasiones rebasaron el ámbito regional pues los grupos contendientes formaron alianzas interregionales para defender sus intereses, estas alianzas en este caso fueron favorecidas por el proceso electoral de 1880, pero cabe insistir que los conflictos casi siempre repercutían en el ámbito federal a través de distintas instancias: el comandante de la zona militar y el presidente de la República a los que se solicita su apoyo y mediación, impactaban también en el Congreso de la Unión en el que llegaban representantes de uno de los partidos contendientes, y en alguna ocasión de ambos partidos. Otros actores serían los magistrados de la Suprema Corte y los miembros del gabinete, puesto que naturalmente tenían sus propias bases políticas que descansaban en los grupos de poder regionales. Todas estas fuerzas interactúan en los conflictos y en la defensa o expansión de su propio espacio político.

En el caso sonorense ilustra que los conflictos de poderes en las entidades obedecían a la problemática local, y bien ésta fue aprovechada por los poderes federales en Colima disciplinado al gobernador para que acatara el fallo del senado y retirase, en Sonora con el apoyo de las fuerzas federales en favor de Serna.

La actuación del Senado en los tres casos fue ambigua, ante el conflicto poblano se declaró incompetente, ante el sonorense intervino cuando el conflicto ya estaba resuelto. Mientras que en Colima efectivamente declaró la desaparición de poderes. Así en las tres se muestra la afirmación de una misma tesis: el Senado apoyaba al poder que había sobrevivido en el conflicto y de este modo su facultad para mediar entre los grupos enfrentados o someter a uno de ellos tendió a ser ejercida por el Presidente de la República, éste lo haría a través del auxilio federal o a través de prácticas informales lo que con el tiempo le permitiría convertirse en el árbitro supremo de la *Res-Publica*.

Conclusiones

En este capítulo se ha revisado el proceso legislativo que condujo a que se restableciera el Senado en México, para sus impulsores esta institución en un principio aparecía como una

posibilidad de aminorar la extrema conflictividad entre el Congreso y el Ejecutivo. En el transcurso del debate la proyectada cámara federal adquirió nuevas responsabilidades: garantizar el pacto federal reconstituyendo un estado cuando el orden constitucional había desaparecido y zanjando las diferencias en caso de conflicto de poderes entre una legislatura y el gobernador. El tránsito de un sistema unicameral al establecimiento de un poderoso Senado es el proceso que se estudió en este capítulo.

En el primer apartado se indicó que el gobierno provisional de Juárez al convocar a elecciones para integrar los tres poderes de la Unión propuso que los electores indicaran su parecer sobre una serie de medidas destinadas a fortalecer la figura del diminuido Presidente, las más importantes era restablecer Senado y facultar al Ejecutivo con veto en las resoluciones del Congreso. Sin embargo, la Cámara de Diputados rechazó este “plebiscito” por ser una forma de reformar la ley fundamental que ésta no permitía. El Ejecutivo entonces sometió al Congreso una iniciativa de ley que proponía las mismas medidas.

En el apartado *“El Senado como solución a la conflictividad entre el poder legislativo y el ejecutivo”* se ha mostrado que las dos grandes posiciones que se habían manifestado en el Constituyente en torno al sistema unicameral se expresaron nuevamente en las sucesivas legislaturas de la República Restaurada. Por un lado estaban los que sostenían que la representación popular organizada en una cámara única de tintes asambleístas era la mejor defensa de las garantías individuales y de los intereses de los estados. La intervención de Sebastián Lerdo de Tejada ilustra los principales argumentos de la época en favor de una segunda cámara. El poder legislativo siendo el que representaba a la Nación no admitía freno alguno ni ninguna instancia superior, únicamente podía dividirse para que en su seno encontrara moderación, y de esta manera aminorar los conflictos entre los diputados y el Presidente. En última instancia a los legisladores se les presentaba una falsa paradoja, debían escoger entre un ejecutivo fortalecido que podría tender a la tiranía presidencial o una sistema unicameral que tendía al despotismo del legislativo. Estas dos posiciones se habían presentado en otros países al discutirse cómo implementar el equilibrio de poderes.

La peculiaridad mexicana surgió al proponerse que el Senado como moderador de la Cámara de Diputados lograría controlar al Ejecutivo en defensa de las garantías individuales y así afirmar que la federación era la garante de los derechos naturales del hombre. Los diputados gobiernistas --que formaban el grupo parlamentario proclive a que se instaurara una segunda cámara-- reconocieron que los congresistas habían permitido que el Presidente abusara de su facultad para suspender las garantías individuales en los estados en los que se presentaban movimientos armados. En otras palabras, el Presidente había violado la soberanía de los estados, con lo que contribuía a desprestigiar las instituciones y trababa la consolidación de un estado de derecho.

La comisión de dictamen apoyada por los grupos gobiernistas creyó ver en la introducción del Senado una posible salida a la falsa disyuntiva señalada, ya que limitaba a la Cámara de Diputados pero también creían que ejercería un mayor control sobre el Ejecutivo minimizando así la posibilidad de que se instaurara una dictadura presidencial.

El primer punto de acuerdo en la Cámara se fincó en el horizonte jusnaturalista compartido por los diputados, el Senado serviría para garantizar los derechos del hombre. Cabe destacar una importante diferencia frente a las demandas federalistas de las décadas de 1840 y 1850, entonces se buscaba fortalecer la federación para que ésta garantizara los derechos naturales que las autoridades formales e informales de los estados atropellaban. En 1870 se quería evitar que el ejecutivo federal violara estos derechos. Con este argumento la 5a. Legislatura (1869-1871) aceptó el restablecimiento del Senado.

La siguiente legislatura (1871-1873) inició la discusión de las facultades de la segunda cámara. Los diputados porfiristas, los que en su mayoría pertenecían a un horizonte asambleísta-confederal, tuvieron que aceptar el hecho de que se estableciera el Senado pero en el debate de las facultades que le corresponderían intentaron que fuese una institución débil. Un nuevo punto de acuerdo entre gobiernistas y la oposición descansó en el establecimiento de una segunda cámara que no sería notabiliaria ni revisora sino colegisladora, facultad que quedó asentada en el artículo 70 constitucional. Siendo ambas cámaras colegisladoras y de igual jerarquía, a la de diputados corresponderían los asuntos de "interés popular", y al Senado aquellos en que predominaba el interés federal, al conjunto del Congreso de la Unión competían las facultades que afectaran ambos intereses. De este modo se asentó que la representación popular era la única que podía decidir sobre el contingente de sangre y los impuestos con los que los ciudadanos habrían de contribuir a sostener a la Nación. En cambio, al Senado, como representante del conjunto de la federación, quedó la regulación de la política exterior.

El artículo 71 estableció los procedimientos a seguir para la formación de leyes, otorgando una amplia participación al poder al ejecutivo, debido a que la comisión de Puntos Constitucionales de la 5a. Legislatura rechazó el veto presidencial atendiendo a la oposición que expresaron los diputados --tanto gobiernistas como opositores-- pues sostenían que el veto invalidaba la voluntad ciudadana representada por el Congreso. Así, el presidencialismo mexicano continuó siendo disminuido.

La mayor responsabilidad y también la más controvertida que se le dio al Senado fue la intervención federal. En la República Restaurada se registró una fuerte conflictividad entre el Ejecutivo y los estados que se manifestó en el Congreso e, incluso, en numerosos movimientos armados que desconocieron a la administración central. La Constitución había previsto dos mecanismos para enfrentarlos: las facultades extraordinarias (art. 27) y el auxilio federal (art.

116), ambos eran competencia del Ejecutivo y ninguno estaba reglamentado. En el apartado "*El Senado como órgano de conciliación de la conflictividad entre la federación y los estados*" se ha propuesto que es posible que ante la negativa del Congreso para expedir la ley orgánica del artículo 116 se propusiera facultar al Senado para intervenir en caso de que se interrumpiera el orden constitucional en los estados. Así esta cámara podría declarar que en una entidad habían desaparecido los poderes o que había un conflicto de poderes y en ambos casos el Ejecutivo designaría un gobernador provisional que convocara a elecciones. El debate parlamentario sobre esta facultad que se llevó a cabo en la 7a. Legislatura (1873-1875), pero no participó la oposición y es posible que ni siquiera asistiera a las sesiones, quizá para no legitimar una atribución que consideraban que violaba la soberanía de los estados.

"*Hacia una nueva representatividad en un doble movimiento: de la votación directa a la indirecta y de la representación territorial a la nacional*" es un apartado en el que se analiza el debate parlamentario que dio forma a la legislación electoral. Por medio de este ordenamiento se buscó que el Senado a pesar de representar a los estados se convirtiera en una institución que velara por los intereses nacionales. El Congreso previamente había aprobado que la cámara federal tendría la misma jerarquía que la representación popular y ello se lograría al establecer que fuesen los mismos colegios electorales los que eligieran representantes para ambos cuerpos. En el debate se manifestaron dos grandes grupos, uno minoritario que defendió que los estados reglamentaran el modo de elegir representantes y con ello defendían aquellos estados que habían establecido el voto directo. Otra posición insistió en hacer una ley federal que mantuviera la elección indirecta, finalmente este grupo logró imponerse, pero la ley introdujo una importante modificación, no se exigió a los senadores como requisito que fuesen vecinos del estado que representaban y con ello se concretó una vieja demanda que ya se había manifestado en el Constituyente: superar la representación territorial y lograr una nacional.

Debe hacerse hincapié en las modificaciones que se operaban en el debate parlamentario. En un primer periodo (1867-1870) la demanda legislativa que surgió del Ejecutivo insistió que el Senado debía establecerse para moderar a la Cámara de Diputados, y en ese sentido era visto como una institución conservadora. En un Segundo periodo (1870-1873) el proyectado Senado se reviste con una naturaleza distinta al establecerse que sería una cámara colegisladora. En un tercer periodo (1873) adquiere nuevas competencias convirtiéndose en garante del pacto federal, y por tanto se aspiró a que su representación no fuese territorial sino nacional. Esta facultad institucionalmente permitió la afirmación del federalismo mexicano al hacer corresponsables al conjunto de los estados --todos ellos representados en el Senado-- de mantener el orden interno.

Conforme a los testimonios de los grupos porfiristas el Senado pudo restablecerse en México porque el Presidente había logrado controlar la Cámara de Diputados. Este argumento reduccionista utilizado para justificar su revuelta ha sido repetido por innumerables historiadores.

Cabe insistir en que en el siglo XIX no había en México partidos compactos sino grandes coaliciones cuya principal diferencia en este periodo era su tendencia al federalismo-presidencialismo. Asimismo, debe enfatizarse que estas tendencias son categorías construidas *a posteriori* como herramientas de análisis puesto que las diferencias entre estos dos proyectos se establecerían a partir de su concreción histórica y quedarían plenamente definidos hasta la década de 1890. Fue precisamente esta indefinición lo que permitiría que tanto entre los grupos porfiristas como entre los gobiernistas hubiese un amplio espectro de posiciones intermedias que permitieron un paulatino acercamiento entre la posición original expuesta por el Ejecutivo y las resistencias de la oposición. En el apartado "*Grupos y prácticas parlamentarias, un breve balance*" se ha propuesto que el encuentro fue posible por varias razones:

En primer lugar, una importante corriente de opinión coincidía con el Presidente en que siendo nuestro país una república federal se debía introducir en el poder legislativo la representación de los estados.

En segundo lugar, muchos diputados estaban convencidos de la necesidad de introducir una cámara que revisara los actos de la representación popular evitando la precipitación legislativa y así serviría para moderar la conflictividad entre el Presidente y la Cámara de Diputados.

En tercer lugar, y sin duda el más importante, el Congreso atemperó las iniciativas del Ejecutivo, así fue capaz de desempeñarse efectivamente como un órgano de concertación y negociación entre los diversos intereses políticos: rechazó el veto presidencial y la iniciativa de ley orgánica del artículo 116 constitucional, defendió las facultades de la Cámara de Diputados como representación popular y limitó las atribuciones del Senado en materia de intervención federal.

En el apartado "*Hacia una nueva representatividad*" se brinda un análisis de los senadores que integraron a la primera cámara federal bajo la vigencia de la Constitución de 1857. Este muestra que los estados controlados por gobernadores lerdistas, sus senadores fueron también gobiernistas, ello permitió que se abrieran espacios de representación con la integración de un nuevo personal político.

En los estados con importantes bases porfiristas (Michoacán, Oaxaca, Guanajuato y San Luis Potosí), se registra que por cada senador de la oposición se integró un leal lerdistas. No conocemos el proceso electoral en sí mismo que no se permitiera explorar las negociación

que quizá llevaron a cabo las juntas electorales y la posible intervención que tuvieron los gobernadores y el ejecutivo federal, no obstante estos resultados nuevamente confirman que el Presidente no logró el control absoluto de los comicios.

Los estados que vivían bajo fuertes tensiones regionales (Hidalgo, México, Puebla, Sinaloa y Sonora) enviaron al Senado notables locales sin experiencia en cargos de representación federal, lo que podría indicar la escasa vinculación entre estas elites regionales y el funcionariado nacional, pero el Senado les brindó la oportunidad de articularse con las elites políticas federales tanto gobiernistas como porfiristas, cambiando así la composición de las alianzas entre los poderes regionales y federales.

En "*El Senado en funciones: facultades extraordinarias y estado de sitio*" se analizó la función colegisladora del Senado al enfrentar los conflictos entre los estados y el ejecutivo federal con las leyes de excepción que solicitó Lerdo al Congreso, y de este modo se revisó el objetivo según el cual la cámara federal había sido creada para moderar las tensiones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo y los conflictos que se registraban entre los estados y la federación. De modo que el Senado efectivamente logró como cámara revisora atemperar las iniciativas del Ejecutivo.

Sin embargo, en lo que se refiere a sus facultades de intervención federal, se ha visto que el Senado en los conflictos suscitados en Jalisco y Nuevo León declaró la desaparición de poderes cuando el Ejecutivo ya los había sometido bajo estado de sitio, de este modo la cámara federal ratificó las decisiones del Presidente. Es posible que ello se debiera a que en ambas cámaras había una mayoría gobiernista que se sobrepuso sobre las voces de la oposición.

En el apartado "*El Senado, un mal menor: entre la asamblea unitaria y el auxilio federal*" se indicó que al triunfo de la rebelión de Tuxtepec se manifestaron los grupos constitucionalistas --que habían amalgamado los principios jusnaturalistas, el horizonte confederalista y asambleísta-- y demandaron la supresión del Senado. De manera simultánea Díaz sometió al Congreso una iniciativa para reglamentar el artículo 116 constitucional que otorgaba amplias facultades al Presidente. Es posible que los diputados prefiriesen no insistir en suprimir ni en reformar las atribuciones de la cámara federal a cambio de que la ley orgánica de dicho artículo no se promulgara. Después de todo era preferible que si la federación habría de intervenir en un estado rebelde o en conflicto interno, la decisión recayera en el poder legislativo.

En el último apartado de este capítulo se analizó la manera en la que el Senado utilizó sus facultades de intervención federal durante la primera administración de Porfirio Díaz. Es frecuente que se afirme que en el periodo 1876-1885 el general Díaz destruyó a los caciques

locales logrando centralizar el país.²³⁹ En estas páginas se ha propuesto una interpretación distinta. Los conflictos entre poderes surgieron por distintos motivos, pero todos ellos enraizados en la problemática regional.

La manera de resolverlos creó importantes tensiones entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión ya que ambos contaban con facultades para zanjar las diferencias.

El Ejecutivo solía enviar fuerzas federales, el Senado podía declarar la desaparición de poderes y la Cámara de Diputados podía convertirse en tribunal de acusación, eran competencias creadas como un sistema de pesos y contrapesos al interior de los poderes federales. Sin embargo, no se contaban con leyes reglamentarias que definiesen los espacios en los que cada uno podía actuar por lo que las tres instancias podían entrar en juego. El Senado para evitar un enfrentamiento con el Presidente que podría derivarse de la evaluación que hiciera del uso del auxilio federal, buscó no intervenir ya fuese declarándose incompetente o interviniendo cuando el conflicto ya había sido resuelto. De esta manera, como señalara León Guzmán, sus facultades resultaban perfectamente inútiles.

En el conflicto colimense en el que el Senado intervino no había el peligro de un enfrentamiento con el Presidente, sin embargo fue la cámara federal la que frenó la participación de la representación popular. De modo que al acentuarse la cooperación entre el Presidente y el Congreso, la mayoría parlamentaria gobiernista tendió a inhibir sus facultades.

²³⁹ Véase por ejemplo Gracida Ramo, 1989. Soto, 1976 y García Valero, 1989.

CAPÍTULO 3

HACIA UNA NUEVA GOBERNABILIDAD CON EL FORTALECIMIENTO DE LA FEDERACIÓN Y DEL PODER EJECUTIVO (1880-1890)

En la década de los años 1880 se despliegan las tensiones que en los capítulos precedentes se han analizado. La primera tensión que emergió fue la conflictividad entre el poder legislativo y el poder ejecutivo que continuó enmarcada en otra tensión constitutiva del siglo XIX: el confederalismo-federalismo, debido a que en el Congreso estaban representados ambos horizontes. En el periodo 1881-1885 esta doble tensión se expresó al redefinirse las facultades de los poderes públicos federales en el contexto de un renovado impulso de fomento en los tres puntales de la economía mexicana decimonónica: la minería, el agro y el comercio, así como en la demanda por suprimir las alcabalas que entorpecían el comercio interior.

De manera paralela se manifestó la tensión entre los estados que tendían al confederalismo y la propia federación que luchaba por hacerse obedecer. Esta tensión se analizará en los conflictos entre poderes que se registraron en Jalisco, Zacatecas, Coahuila, Nuevo León y Tabasco, ámbito en el que también fue palpable la tendencia hacia la instauración de un federalismo hegemónico.

La paulatina derrota de la tendencia confederal en el poder legislativo impactó la concepción que tenían los congresistas de la representación pues demandaron la supresión del requisito de vecindad como condición de elegibilidad de los diputados, y aunque la iniciativa no fue promulgada, su análisis permitirá introducirse en el estudio de las nuevas prácticas y compromisos que se establecieron entre la federación y los estados a través de la representación en el Congreso.

En cada uno de estos ámbitos se analiza un mismo proceso: la derrota de la tendencia confederalista que tuvo por resultados la formación de un federalismo hegemónico y una tendencia a que el Congreso inhibiera sus facultades legislativas.

Por último, en este capítulo se revisan las iniciativas de ley que suprimieron todo requisito jurídico para que se instaurara una presidencia vitalicia, se tratará de mostrar que ello fue posible porque a lo largo de la década de 1880 el Congreso fue desnaturalizándose al perder sus facultades de control del Ejecutivo, de conciliación entre la federación y los estados, y de negociación y compromiso entre los distintos sectores de la sociedad, el presidente desempeñaría estas dos últimas de manera informal hasta convertirse en el árbitro de los principales espacios políticos.

La gobernabilidad y la regulación de la política económica

A continuación se analiza la reordenación económica que llevó a cabo el gobierno de Manuel González (1880-1884). El primer elemento que se revisa es su programa electoral que muestra una intención de fortalecer las competencias de la federación en materia de política económica que pronto se convirtió en demanda legislativa.

El programa electoral de Manuel González (1880) redactado por Vicente Riva Palacio,¹ presentaba una nueva orientación política, pues el candidato ofrecía dedicarse primordialmente a impulsar "las mejoras materiales".

Este cambio cualitativo que destacó el fomento sobre la ordenación política, se debía -- según el candidato-- al triunfo de las instituciones. Con la victoria de la rebelión de Tuxtepec, la ciudadanía tenía la certeza de que "una dictadura militar, despótica y terrible iba a entronizarse sin que el pueblo tuviese ya aún la esperanza de sacudir este yugo que por aquel momento se juzgó sería eterno".² González reconoció que Porfirio Díaz había reconstruido los poderes públicos y había conducido al país al orden constitucional.

La madurez política que la República había adquirido permitía iniciar la transformación económica y social. El candidato no hacía falsas promesas y aclaraba que "en el ramo de mejoras materiales haré no todo lo que se desea, no todo lo que necesita el país, sino lo que sea posible lo que sea urgente, lo que sea en la esfera práctica, de efectiva realización".³

Era necesario aliviar el exhausto tesoro nacional, por lo que el Estado debía conseguir recursos a través de una reforma fiscal. Manuel González partía de un principio básico de la doctrina liberal: "El hombre civilizado que vive en sociedad tiene obligación de contribuir para los gastos públicos, pero no más allá de donde se lo permiten sus fuerzas y sus recursos". En el programa electoral este principio se traducía en la promesa de que el aumento de las rentas federales no se llevaría a cabo imponiendo nuevas contribuciones o "dolorosos gravámenes" sino que podría lograrse subsanando algunas deficiencias reglamentarias. El futuro presidente se comprometió a atender "aquellos impuestos que notoriamente rechaza la opinión pública". y aquellos que perjudicaban la industria, mismos que juzgaba que podrían

¹ Marcos Tonatiuh Águila propone que este programa electoral lo había elaborado Vicente Riva Palacio para su propia campaña a la presidencia de la república, pero sus aspiraciones fueron frustradas por Díaz en mayo de 1879, sin embargo llevó su caudal político a trabajar en favor de González, a cambio de que éste lo integrara al gabinete del nuevo gobierno. Así Riva Palacios trabajó como director de la campaña electoral de González. Para mayores detalles véase Águila, 1995, pp. 69-139.

² El programa electoral de Manuel González se reproduce íntegramente en Águila, 1995.

³ Programa electoral [1880], 1995, p. 151.

modificarse fácilmente por medios “legítimos y constitucionales”,⁴ es decir, promoviendo su reforma a través de iniciativas que sometería al Congreso de la Unión.

Para lograr la reactivación económica no bastaba con la limitada reforma fiscal propuesta, sino que resultaba fundamental abrir el crédito tanto nacional como foráneo para lo que era indispensable liquidar la deuda interna o al menos consolidarla. Sin embargo, el candidato era más ambicioso aún, puesto que se proponía fincar un mercado de capitales.

Con la consolidación de la deuda --afirmaba el programa electoral-- “y con la necesaria reforma en nuestro sistema hipotecario, vendrá el establecimiento de bancos especialmente para favorecer a la agricultura, a la industria y a la minería”, y se establecería la circulación de billetes garantizados por las firmas de capitalistas mexicanos y extranjeros.⁵

El mismo programa electoral señalaba que México debía abrirse al mundo en un doble sentido: estableciendo relaciones políticas y comerciales con “todas las potencias”⁶ e impulsando la colonización y la inversión de capitales extranjeros con “todas las garantías y seguridades necesarias”.⁷

El elemento clave que promovía González era la apertura del país al capital extranjero para la construcción de ferrocarriles y para el impulso de las industrias, entre ellas la minería, lo que a su vez permitiría que México lograra una mayor inserción en el mercado internacional.

Otorgaba una especial importancia a la construcción de caminos de hierro, pues aseguraba que “por corta que sea hasta hoy la vida, por escaso que sea el poder y por módicas que sean las ventas de la República, no es posible que permanezca estacionaria y extraña del gran movimiento universal”,⁸ por ello creía que era fundamental que todos sus esfuerzos se dirigieran a

continuar la comunicación por ferrocarril desde México hasta el Pacífico atravesando los principales estados de nuestra confederación [...] para que con esto la explotación de frutas nacionales, que abundan en nuestro suelo, pueda ser un hecho positivo, y aumentar así la fortuna de los agricultores, reducida hoy a sólo el escaso consumo interior”.⁹

⁴ Programa electoral [1880], 1995, p. 153.

⁵ Programa electoral [1880], 1995, p. 153.

⁶ En el marco de las relaciones internacionales la administración de González tuvo importantes logros: se formó un tratado de límites con Guatemala, se sentaron las bases preliminares para la reanudación de relaciones diplomáticas entre México y la Gran Bretaña, se restablecieron relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y se ajustó un tratado comercial con ese país desventajoso para México, sin embargo no entró en vigor porque no fue ratificado por el Senado norteamericano. Para mayores detalles véase Katz, 1994.

⁷ Programa electoral [1880], 1995, p. 154.

⁸ Programa electoral [1880], 1995, p. 149.

⁹ Programa electoral [1880], 1995, p. 150.

En lo que se refiere a la industria y a la minería ofrecía “promover y proteger grandes empresas [extranjeras] quedando honra y ventajas positivas para México, que proporcionen trabajo al mayor número posible de individuos, porque de esta manera los mexicanos habrán encontrado un objeto útil en que ejercitar su actividad y clara inteligencia”.¹⁰ Esta era también la vía por la cual el gobierno procuraría “hasta donde le permite su esfera administrativa, alentar y proteger el trabajo, para hacer hombres útiles a obreros y artesanos a quienes la falta de ocupación y la miseria consiguiente puede convertir en peligrosos y [texto ilegible en el original] criminales”.¹¹

La importancia del programa electoral radicó en que expresaba por primera vez un proyecto integral para construir una economía nacional, entendida ésta como un espacio político coherente transformado por el Estado cuyas actividades se dirigen a una misma dirección.¹²

Para construir una economía nacional se requerían una serie de condiciones materiales mínimas que no había en México. La nación debía ser capaz de alimentar a su propia población, producir lo suficiente para liberar los productos al mercado interior y exterior. Relativa abundancia de transportes, mano de obra liberada para trabajar en la industria y ausencia de aduanas y peajes interiores que permitiesen la libre circulación de mercancías.¹³

Desde esta perspectiva los problemas que presentaba el país eran graves. Una muy larga cita al sucinto panorama que ofrece Fernando Rosenzweig del México a fines de la década de 1870 permitirá comprender las dificultades que ofrecía la modernización, inmensa tarea que se proponía el candidato.

[...] las actividades económicas se mantenían aferradas a modos locales particularizados: la manufactura artesanal, que en muy pocos casos rebasaba las dimensiones artesanales, y la agricultura de subsistencia, orientada sólo a abastecer los mercados más inmediatos. Las distancias en un medio físico dominado por las montañas, y en una época en que los transportes se hacían casi exclusivamente a lomo de mula, tendían a aislar a los focos de producción y de consumo, los cuales sólo alcanzaban cierta amplitud allí donde las ciudades tendían a crecer. Al comenzar el porfiriato ya corrían los trenes entre México y Veracruz, pero estos en las terminales y a lo largo de su recorrido, intercambiaban cargamento y pasajeros con las recuas y diligencias, que por lo demás eran el medio de transporte casi único por los restantes rumbos y rutas del país. De no ser por la salida de algunos géneros agrícolas de producción especializadas, como el azúcar o los colorantes vegetales, y por la entrada de ciertas herramientas, materias primas o mercancías de consumo, lo cual sólo ocurría en unas cuantas plazas del país, los mercados internos eran por lo general mercados

¹⁰ Programa electoral [1880], 1995, p. 148.

¹¹ Programa electoral [1880], 1995, p. 148.

¹² La definición de economía nacional está tomada de Carmagnani, 1994, p. 25.

¹³ Braudel, 1986, pp. 107-109.

cerrados y autosuficientes. Y a la economía del país poco le faltaba para ser a su vez una economía cerrada: el comercio exterior mantenía casi intacta su traza colonial, a base de exportar metales preciosos, que formaban con mucho las remesas, y uno que otro producto agrícola (ya era importante el henequén, todavía aparecían la grana y las maderas tintóreas y seguía haciendo pinitos el azúcar), e importar sobre todo bienes de consumo para las minorías urbanas acomodadas y uno que otro artefacto o material destinado a las minas o a las manufacturas. Ya se tratase del comercio interior o del exterior, el régimen de las alcabalas levantaba un obstáculo decisivo [...] Las aduanas interiores constituían una densa red que aislaba los mercados no menos eficazmente que la adversa topografía del territorio y las precarias comunicaciones.¹⁴

Formar un mercado interno no era cosa sencilla en un país en el que a excepción de los productos destinados al comercio exterior, su economía se caracterizaba por una agricultura de subsistencia y las manufacturas eran artesanales, no había un mercado de trabajo y tampoco uno formal de tierras. La propiedad rural a pesar de la aplicación de las leyes de reforma, estaba regulada por una legislación heterogénea que regía una pluralidad de derechos de propiedad. Por si fuera poco, existía un incipiente mercado de capitales, pues el país contaba con un solo banco comercial, el de Londres, México y Sudamérica, que no era capaz de satisfacer la demanda de crédito por lo que continuaba predominando las formas informales de carácter usurero.

El programa electoral proponía transformar una economía prácticamente cerrada. Pero, para llevar a cabo la reorganización del crédito interno y externo, la promoción de las inversiones en todos los ámbitos productivos --las comunicaciones, la industria, la minería y la agricultura-- era necesario establecer la paz, un clima de confianza y contar con la participación de las fuerzas políticas y de los empresarios nacionales.

Así, resultaba indispensable "reunir las inteligentes y poderosas facciones del Partido Liberal", lo que se tradujo en el gobierno de González en una política de conciliación hacia los diversos grupos políticos cuyos miembros se integrarían en el gabinete¹⁵ y en el Congreso.¹⁶

¹⁴ Rosenweig [1965], 1992, pp. 44-45.

¹⁵ En el primer gabinete se integraron dos hombres que gozaban de gran prestigio por su carrera parlamentaria desde la revolución de Ayutla y simpatizantes de Porfirio Díaz cuando éste fue líder de la oposición: Ezequiel Montes, designado secretario de Justicia e Instrucción, e Ignacio Mariscal en Relaciones. Un tercero que tampoco era tuxtepecano, Landero y Cos fue nombrado secretario de Hacienda. Los otros miembros del gabinete eran netamente porfiristas: Jerónimo Treviño en Guerra, Carlos Díez Gutiérrez, exgobernador de Puebla, en Gobernación; en Fomento Porfirio Díaz; Carlos Pacheco fue designado gobernador del Distrito Federal. Quedado señala que el gabinete fue conformado por los hombres que lo habían llevado a la presidencia. A los seis meses de iniciado el gobierno de González, Porfirio Díaz dejó el ministerio para ocuparse de la gubernatura de Oaxaca. Quedado, 1956, pp. 83-84 y 114.

¹⁶ La misma política de conciliación se observaría en la integración del 10º Congreso (1880-1882) a cuyos escaños llegaron antiguos lerdistas e iglesiaístas, un importante número de connotados liberales de la Reforma. Entre estos diputados destacan Vicente Riva Palacio, Guillermo Prieto, Juan A. Mateos y Manuel Payno, y con ellos un grupo de jóvenes que con los años se conocerían como los "científicos": Pablo Macedo, Justo Sierra, José Y. Limantour y Francisco Bulnes. En lo que se refiere a otros cargos públicos se manifiesta la misma política de conciliación. Mariano Escobedo fue nombrado miembro de la comisión encargada de elaborar el nuevo código militar. Al general Carlos Fuero, gobernador de Nuevo León durante la revuelta de Tuxtepec y

Para González era fundamental contar con el apoyo de los empresarios puesto que “si los capitalistas no impulsan las mejoras materiales, todo sería vano, y poco, muy poco podría hacer por mucha que fuere mi diligencia y empeño para llevar el alto puesto para el que me han postulado mis amigos”.¹⁷

Este programa de gobierno requería la activa intervención del Estado al que correspondía --en su esfera de acción-- sentar las bases mínimas necesarias. Al gobierno incumbía promover la reforma del poder judicial para mejorar la administración de justicia, una nueva legislación que atrajera al capital extranjero y el aumento del gasto público en instrucción pública, este último elemento permitiría aumentar las escuelas primarias “donde se enseña lo más indispensable para el ciudadano”.¹⁸

Para el candidato había una relación directa entre la impartición de justicia y su proyecto de promoción económica, puesto que aquella era “la perfecta garantía de propiedad, de las transacciones mercantiles y aun de los actos más insignificante de la vida”, pero reconocía que en México la justicia era “tardía” y los procesos estaban llenos de “embargos y dificultades”. Por ello, protegería a los jueces de “las seducciones del poder o de la riqueza” comprometiéndose a que gozarían puntualmente de su sueldo y designaría a los empleados que se destacaran por su “honradez, ciencia y buenos antecedentes”.¹⁹ Esta promesa se llevó a cabo con la promulgación de diversas leyes para reorganizar los tribunales de la federación.

Más interesante para el objeto de este trabajo resulta la inquietud del candidato por la falta de “uniformidad en la legislación civil porque esto impide las transacciones y obstruye el cambio de la propiedad y el curso del dinero”.²⁰ En otras palabras, lo que el programa electoral anunciaba era que promovería que todo acto mercantil quedara regido por un código que se observara a lo largo y ancho de la República. En este aspecto González se mostraba optimista ya que podía observarse que “una parte de los estados han adoptado ya los códigos federales y fácil será que por medio de iniciativas de los mismos estados y del Congreso de la Unión se

vencedor de Díaz en la batalla de Icamole, encarcelado en 1879 como sospechoso de conjuración, ahora es encargado de las fuerzas militares en Chihuahua.

¹⁷ Programa electoral [1880], 1995, p. 155.

¹⁸ El incremento del gasto público impulsaría la educación superior en la que se preparara al ciudadano en “los estudios graves y serios [...] para ejercer a su vez los más altos cargos del Estado” en Águila, 1995, p. 151. La iniciativa para crear una educación básica obligatoria de carácter federal fue propuesta por Justo Sierra a la Cámara de Diputados el 7 de octubre de 1880, pero fue promulgada hasta 1896. El programa electoral de Manuel González también se proponía llevar una política de fomento a los libros de texto que se distribuirían gratuitamente ya que propagaban “el gusto por la instrucción, por la moral y por el Trabajo” en Águila, 1995, p. 151. La proporción del aumento del gasto público en instrucción durante el gobierno de González se puede consultar en Carnagnani, 1994.

¹⁹ Programa electoral [1880], 1995, pp. 148-149.

²⁰ Programa electoral [1880], 1995, p. 147.

llegue a una conclusión satisfactoria en este esencial e importante punto que influirá en la prosperidad de la República".²¹

Era un optimismo exagerado, puesto que en realidad el programa electoral mostraba la intención de redefinir las competencias que la Constitución había conferido a los estados con el objeto de formar un mercado nacional, incluso, es posible afirmar que anunciaba la demanda del Ejecutivo para expandir y regular las facultades económicas de la federación. En este apartado precisamente se analiza este proceso, pero antes de iniciar su narración conviene indicar brevemente cuál era el clima bajo el que González subió a la silla presidencial.

En agosto de 1880 se conoció que Manuel González había sido electo Presidente por una inmensa mayoría.²² La sucesión presidencial tan largamente trabajada había sido un éxito, no sólo por el rotundo triunfo de González sino porque estas elecciones se caracterizaron por la relativa tranquilidad con la que se desarrollaron.²³

Para el presidente del Congreso, Vicente Riva Palacio, resultaba profundamente esperanzador que el proceso electoral se hubiera desarrollado pacíficamente lo que era "una prueba elocuente de que en la República Mexicana las instituciones se acatan". Era también una muestra para el extranjero de "la ilustración de un pueblo, la energía de la lucha dentro de la ley porque patentiza que comprende sus derechos y tiene conciencia del ejercicio de ellos". En suma, México era un país que mostraba al mundo que tenía "asegurado su porvenir".²⁴

Tan halagüeño panorama --según el presidente del Congreso-- propiciaba que se transformaran las funciones políticas del próximo presidente quien sólo tendría que ocuparse de los asuntos administrativos para con ello "dar impulso a las fuerzas vivas de la nación, y afirmar la seguridad pública. De esta manera se podría alcanzar el fin moral a que debe

²¹ Programa electoral [1880], 1995, pp. 147-148.

²² González obtuvo el voto de 11,528 electores. El segundo lugar correspondió a Benítez con 1,369 votos, a García de la Cadena se le reconocieron 1,075, Mejía con 529, Vallarta obtuvo un humillante voto de 165 electores y Zamacona a penas alcanzó 76. Únicamente en Guanajuato en que el gobernador Mena hizo triunfar la candidatura de Benítez y en Zacatecas, controlado por García de la Cadena, González sacó una clara mayoría en el resto de la República. Hoy en día diríamos que se le atribuyó "el carro completo". Quevedo, 1956, pp. 62-63. Águila, 1995, p. 194 y Pérez Herrero, 1987, p. 109.

²³ La relativa tranquilidad del proceso permitió afirmar a Ignacio Manuel Altamirano que "A pesar de la violencia con que se desencadenaron las pasiones políticas y las aspiraciones de partido en la pasada lucha electoral, y a pesar también de las predicciones tan aventuradas como alarmantes que se habían hecho por algunos círculos descontentos, la renovación de poderes en la federación y en algunos estados se ha verificado pacífica y legalmente". Altamirano, [1880] 1989, p. 197. No obstante, ello no impidió que las jornadas postelectorales fueran también arduas ante la duplicidad de credenciales en el poder legislativo y en la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados. Póngase como botón de muestra que las elecciones se verificaron de acuerdo con la ley electoral de 1857 que admitía el voto de 18 000 electores, pero sólo se computaron 14 742, es decir se anuló el voto o simplemente no se llevaron a cabo los comicios en 3,258 distritos. Para mayores detalles véase Águila, 1995.

²⁴ "Respuesta del Presidente del Congreso el 16 de septiembre de 1880. Vicente Riva Palacio" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 82.

propender en política combinando el progreso de los intereses generales con el mejoramiento social de los individuos".²⁵

Este discurso de Riva Palacio pronunciado como respuesta al último informe a la nación que presentó Díaz en su primera administración era una ratificación al programa electoral de González. Pero, desde el ámbito institucional este discurso adquiría un nuevo significado puesto que era la representación nacional la que marcaba las directrices que el presidente electo debería seguir y anunciaba un nuevo clima de confluencia entre los poderes ejecutivo y legislativo que caracterizó a la década de 1880.

De la resistencia de los estados por la supresión de las alcabalas hacia la concertación federal

En el apartado precedente se ha insistido en que el programa electoral de Manuel González proponía formar un mercado unificado, objetivo general contra el cual difícilmente la clase política podía oponerse, pero ello implicaba la supresión del cobro de los derechos alcabalaros. Las alcabalas eran un impuesto en el que claramente se manifestaban los frenos jurídico-institucionales que impedían la circulación de las mercancías.

En este apartado se revisa la iniciativa de ley presentada por un grupo de diputados para suprimir las alcabalas, que se vio obstaculizada por una resistencia de corte confederal. Debe tenerse en cuenta que al debatirse el sistema hacendario en realidad se discutían dos problemas centrales en la historia mexicana: la manera en que los ciudadanos debían contribuir a sostener al Estado y la manera en que los estados debían contribuir a sostener a la federación.

El proyecto de ley se propuso ante el pleno en un momento en que parecía contar con el apoyo del Presidente ya que éste en su programa electoral había anunciado su disposición para impulsar el comercio a partir de una redefinición de las competencias de la federación.

Conviene recordar que en el Congreso Constituyente se manifestaron dos grupos políticos. Uno encabezado por destacados miembros de la comisión que elaboró el proyecto de constitución (Guzmán, Mata y Olvera) sostuvo que era conveniente suprimir las alcabalas pero primero era necesario "reemplazar el recurso que se destruye y cuyo importe es necesario, con otro que lo substituya".²⁶ El otro grupo, en el que sobresalió Zarco y Payno, defendió que era indispensable que la ley fundamental las aboliera por tratarse de una importante traba a la libertad del comercio y de una promesa de la revolución de Ayutla. Este segundo grupo se impuso y en el artículo 124 constitucional se estableció que "para el día

²⁵ "Respuesta del Presidente del Congreso el 16 de septiembre de 1880, Vicente Riva Palacio" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 83.

primero de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República". La realidad fiscal del país terminó por dar la razón al primer grupo de legisladores por lo que la fecha para que entrara en vigor la disposición de la carta magna fue postergada en varias ocasiones. La demanda social²⁷ y legislativa para poner en vigor la promesa constitucional se manifestó en reiteradas ocasiones en las décadas de 1860 y 1870.²⁸ En 1878 una iniciativa de suyo elocuente propuso que "quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores de la República, tan pronto se ponga en vigor la ley que debe reglamentar el modo de sustituirlas".²⁹ Aunque aparentemente la reforma no fue promulgada, era un intento por hacer realidad la promesa constitucional que en 21 años no se había podido cumplir lo que había dado lugar a que se promoviesen numerosos juicios de amparo.³⁰

Al iniciarse la década de 1880 la problemática no era muy distinta a la que se vivió en 1856. La dificultad para abolir las alcabalas continuaba siendo la heterogeneidad de los intereses regionales. Por ejemplo, Aguascalientes destinaba cerca de dos tercios de sus ingresos al pago de impuestos sobre los bienes que llegaban al estado, mientras que Hidalgo obtenía de este impuesto cerca de la mitad de su recaudación total, Oaxaca más de la tercera parte e, incluso, el gobierno federal impuso los mismos gravámenes sobre el Distrito Federal.³¹ En consecuencia la posición que asumieron las legislaturas de los estados dependió de la manera en las entidades eran afectadas o beneficiadas por el impuesto alcabalatorio, así el congreso de Querétaro solicitó a la cámara de diputados que se eliminara el cobro de esta

26 "Proposición de Guzmán, Olvera y Mata" en Zarco, 1988, p. 876.

27 Por ejemplo Guillermo Prieto afirmaba que la libertad de cambio se veía obstaculizada por "la alcabala, el embargo, el salteador" que eran resultados del abuso y la tradición. Prieto [1871], 1990, p. 356.

28 Tena Ramírez asienta que el artículo 124 constitucional fue reformado sucesivamente el 24 de enero de 1861, el 14 de abril de 1862, el 17 de mayo de 1882, el 26 de mayo de 1884 y el 23 de abril de 1896. Tena Ramírez, 1988, p. 627, n. 54. Por su parte Carmagnani afirma que en 1871 se aprobó una reforma constitucional que las abolió a partir del primero de enero de 1872, reforma que fue abrogada el año siguiente. El mismo autor sugiere que el gobierno federal en varias ocasiones amenazó con suprimir la abolición de las alcabalas como un recurso político en el contexto de la tensión federalismo-confederalismo que tenía por objeto condicionar al congreso obligándolo a atender una iniciativa y con ello influir también en los estados cumpliendo una disposición constitucional que les quitaría su principal fuente de recursos. Carmagnani, 1993, p. 162. Desde esta perspectiva es posible que se aprobara la reforma en 1872 puede explicarse por un encuentro de dos fuerzas distintas, por una lado, la demanda social a partir de una coincidencia que se ha mostrado desde el constituyente en favor de liberalizar el comercio interior. Por otro lado, el uso por parte del ejecutivo de un recurso político al que resultaba difícil oponerse en el terreno de los principios, pero que a todas luces resultaba impracticable hasta que los estados beneficiados por las alcabalas fueran capaces de sustituir su sistema de recaudación tributaria. La demanda legislativa nuevamente se expresó cuando Porfirio Díaz en su informe del 1.º de abril de 1877 dio a conocer que sometería al Congreso, a la brevedad posible, una iniciativa para suprimir las aduanas interiores, pero ésta no fue promulgada.

29 "Reforma al artículo 124 de la Constitución" 8.º Congreso. Sesión del 18 de mayo de 1878. *Senadores*, 1880, T. II, p. 164.

30 La comisión de dictamen que promovía esta iniciativa quedó integrada con los senadores M. Carmona y Valle, T. L. Pimentel y M. Bengoa. "Exposición de motivos de la iniciativa de Reforma al artículo 124 de la Constitución". 8.º Congreso. Sesión del 18 de mayo de 1878, *Senadores*, 1880, T. II, p. 165.

31 Vernon, 1992, p. 19.

contribución, iniciativa que fue secundada por la de Yucatán pero enérgicamente reprobada por los congresos de Oaxaca, Morelos, Jalisco y Guanajuato.³²

El mayor problema al que se enfrentaban en 1880 los estados beneficiados por este gravamen era el mismo que en la revolución de Ayutla: no había ninguna fuente de ingresos local que pudiera reemplazar la recaudación generada por las alcabalas. Por ende, era necesario llevar a cabo una profunda reforma al sistema hacendario.

En 1881 un grupo de diputados federales sometió una iniciativa para que se reformara la Constitución con el objeto de que las alcabalas y aduana interiores “queden extinguidas a más tardar para el día 15 de julio de 1886”.³³ Es probable que este proyecto de ley fuera respuesta al programa electoral de Manuel González, pese a que no mencionó directamente que aboliría las aduanas interiores señaló que los “impuestos que notoriamente rechaza la opinión pública, fácil es por medios legítimos y constitucionales promover la reforma y modificación”.³⁴

El proyecto fue recibido con gran beneplácito por los miembros de la comisión de dictamen. El primer argumento que presentó la exposición de motivos del dictamen buscaba responder a las objeciones que se habían hecho en el sentido de que no existían las condiciones fiscales en el país para suprimir los derechos por alcabalas, y aunque no dieron respuesta a esta objeción, afirmaron que la modificación del artículo 124 no sólo era posible, sino que era un deber.

El segundo argumento atendía a la necesidad de modificar el citado artículo para impulsar “la reforma económica prometida por la constitución”.³⁵ Los miembros de la comisión tenían la certeza de que

La evolución del sistema económico llegará a alcanzar la perfección que prometieron los constituyentes cuando la revolución industrial la haya preparado suficientemente. Entonces la reforma vendrá imponiéndose como una necesidad del orden público, y marcando al mismo tiempo los lineamientos del sistema hacendario, que remplazará al presente.³⁶

³² La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados indicó que “no hay documentos que comprueben cuál haya sido la opinión formada sobre el particular por las otras legislaturas”. Desafortunadamente tampoco indica en qué fecha fue sometida la iniciativa queretana. “Dictamen de reforma al artículo 124 constitucional”. 11°. Congreso. Sesión del 24 de mayo 1884, *Diputados*, 1885, T. IV, pp. 376-377.

³³ “Minuta”. 10°. Congreso. Sesión del 27 de abril de 1882, *Diputados*, 1898, T. IV, p. 716.

³⁴ Programa electoral [1880], 1995, p. 153.

³⁵ En el dictamen los comisionados señalaron que en el caso de que se mantuviera el status quo y no se abolieran los derechos de portazgo se sancionaría “el conflicto entre la ley y las autoridades administrativas de la federación”. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10°. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 451.

³⁶ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10°. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 450.

Los comisionados sostenían que la “reforma económica” no se había podido realizar en la década de 1870 debido a las continuas “convulsiones” que el país había sufrido puesto que se habían necesitado largos años para que “la república federal arraigase definitivamente en nuestro suelo”.³⁷ No obstante, los miembros de la comisión juzgaban que la reforma económica ya se había iniciado con “el movimiento de los capitales, del despertar del espíritu de empresa, del primer ensayo de asociación, que es la gran palanca de las maravillosas transformaciones del mundo mercantil en el siglo que vivimos”.³⁸

Es así como el dictamen mostraba que la llamada “reforma económica” iba de la mano de la transformación política del país, sólo con el triunfo del federalismo se podía iniciar el crecimiento económico con el que se beneficiarían todas y cada una de las regiones.

Para los miembros de la comisión la reforma económica implicaba la transformación de los ciudadanos para hacerlos corresponsables en la dirección de la política económica mexicana a través de su representación política. Bajo esta argumentación se esconden varios supuestos que conviene develar.

En primer lugar la exposición de motivos de la comisión expresaba un liberalismo entendido como una doctrina integral que perseguía como objetivo alcanzar el ideal plasmado en la Constitución de 1857 que concebía al ciudadano en una triple faceta: “una cabeza (un individuo), un voto, un contribuyente”. La propia carta magna y las leyes de reforma habían “liberado” jurídicamente al individuo con la supresión de las estructuras corporativas. La carta magna y en particular la *Ley Orgánica Electoral* de 1856 habían establecido una relación más directa entre ciudadano y representación política, pero faltaba aún establecer una relación directa entre ciudadanía e impuestos. Es decir, la revolución económica debía fincar en la figura del ciudadano-contribuyente y como tal los individuos debían aprender a exigir sus derechos los que no sólo surgían del derecho natural sino que también eran producto de su contribución fiscal al sostenimiento del pacto federal. Los comisionados sostenían que la manera de lograr tan amplio objetivo era con una mayor transparencia en el sistema tributario.

La imbricación doctrinaria entre ciudadanía-representación política e imposición fiscal se ilustra cabalmente en el dictamen que sostuvo que una mayor claridad en el sistema impositivo permitiría que México se convirtiera en un país en el que cada ciudadano supiese el monto de sus sacrificios pecuniarios para sostener al gobierno, y pudiese por lo tanto apreciar la conducta de sus mandatarios, emanados de su libre voto en la administración de la parte de su fortuna, consagrada al servicio general. Con base en esta profunda transformación

³⁷ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881. *Diputados*, 1882, T. III, p. 450.

³⁸ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881. *Diputados*, 1882, T. III, p. 450.

México “sería una nación en la que los ciudadanos tendrían la conciencia positiva de su propio valer, como elementos integrantes del poder supremo”.³⁹

Desde este punto de vista, los comisionados y la gran mayoría de la cámara de origen consideraban que la reforma era impostergable, por lo que fue aprobada con 103 votos a favor y 24 en contra.

La iniciativa pasó a la legisladora para su revisión, pero no fue aprobada porque no obtuvo los dos tercios de los votos de los senadores presentes, requisito indispensable para que una reforma constitucional prosperara.

El proyecto de ley regresó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Hacienda de la Cámara de Diputados, misma que redactó un nuevo dictamen para conciliar los intereses divergentes.⁴⁰

La dificultad que se presentó a los comisionados radicaba en que en el debate de la cámara federal no se había expresado “ninguna idea de tal modo preponderante que pudiera considerarse como el punto de acuerdo de las opiniones contrarias al pensamiento de los dictámenes”, por ello los miembros de las comisiones se veían obligadas a “penetrar al terreno de las conjeturas”.⁴¹

Era posible que el grupo minoritario que formaba la oposición del Senado se inclinara por mantener el *status quo* instituido con la reforma de 1878 que postergaba indefinidamente la supresión del tan debatido impuesto, porque temían que su extinción engendrara “graves inconvenientes y perturbaciones efectivas, que pueden comprometer el éxito de la reforma oportuna del sistema tributario”.

Las posibles “perturbaciones efectivas” estaban relacionadas con las resistencias que seguramente las entidades federativas presentarían. Por ello, el dictamen hacía hincapié en que los estados estaban obligados “a realizar la reforma económica en toda la República” y desde un horizonte netamente federal recordaba la comisión recordó a los senadores que era

³⁹ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 450.

⁴⁰ En el nuevo dictamen se afirmaba que los miembros de la comisión se habían impuesto “examinar tan solamente cual deberá ser el término medio en que coincidan las opiniones de la mayoría de la Cámara con las de la minoría, a fin de obtener para su nuevo dictamen, los dos tercios del número de votos que exige la Constitución”. “Comunicación del Senado a la Cámara de Diputados relativa al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Hacienda”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 449.

⁴¹ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 449. La primera conjetura que presentaron los miembros de la comisión para explicar la oposición del grupo minoritario del Senado era en el sentido de que éste quisiera suprimir el artículo 124 de la Constitución. Sin embargo, los miembros de la comisión asentaron que ello sería equivalente a prescindir de “la realización oportuna y simultánea de la reforma económica; y no creen las comisiones que sea éste tampoco el pensamiento dominante en el senado”. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 451.

necesaria una coordinación --que no debía entenderse como sujeción-- entre éstos y la federación.⁴²

El tono del dictamen era duro porque respondía a dos ámbitos de conflictividad. El primero era la antigua tensión entre confederalismo y federalismo, éste último representado por los miembros de la comisión que buscaba establecer una nueva coordinación entre los estados y los poderes federales en la que las entidades reconocieran a la federación como “el centro principal de la República”. De modo que la comisión indicó a la colegisladora que ésta estaba obligada a aprobar la iniciativa porque la Constitución siendo la ley suprema de la federación, obligaba a los estados a suprimir los obstáculos locales que pudieran entorpecer la circulación.⁴³

A esta antigua demanda de corte federal, la comisión agregó que las entidades debían suprimir los obstáculos locales “cuando las necesidades normales exigían mayor y más libre actividad en el régimen interior”.⁴⁴ Afirmación que muestra la concepción de la federación como núcleo que contaba con una doble responsabilidad: garantizar la armonía entre los estados e impulsar el fomento del conjunto de las entidades que formaban el pacto federal, mismo que debía sustentarse como fuerza centrífuga en el crecimiento de los estados.

El segundo ámbito de conflictividad al que aludió el dictamen era la tensión entre la Cámara de Diputados y el Senado. Como se recordará uno de los argumentos que se habían señalado reiteradamente en la década de 1870 en contra del restablecimiento de una cámara alta era su función moderadora que podía frenar las iniciativas de los diputados con un sentido conservador. Esta imagen del Senado como una cámara contrapuesta a los intereses de las mayorías se expresa en el dictamen. Los diputados temían que la colegisladora detuviera la reforma negándose a dictaminarla y por tanto enviándola “al sueño de los justos”. De modo que la comisión hizo saber al Senado que no estaba dispuesta a aceptar que se ignorara su

⁴² En el mismo dictamen los comisionados compararon el funcionamiento del sistema nervioso con la coordinación que debía haber entre la federación y los estados. “Los estados como los centros nerviosos secundarios del organismo humano deben estar ligados con el centro principal, si las funciones de interpretación, desarrollo y movimiento han de ejercitarse de la manera coordinada y armónica, que es indispensable para la prosperidad total. Esa dependencia que está muy lejos de la subordinación; que se diferencia esencialmente de toda noción jerárquica; que no priva de su carácter autónomo a las entidades que se agrupan para formar un organismo nacional [...] Cuando todo vínculo entre el centro principal y los secundarios queda roto; éstos serán más autónomos, más libres en su crecimiento; pero la desintegración del conjunto, los desórdenes de la circulación; son las consecuencias inmediatas de semejante fenómeno y pónese en peligro serio la vitalidad de aquel. [...] En el sistema federativo, los artículos del pacto son las ligaduras que unen al centro principal con los centros secundarios; y, especialmente, en lo que se refiere a las funciones generales de circulación; el artículo 124 obliga a los Estados a quitar los obstáculos locales que pudieran entorpecerlo; cuando las necesidades del organismo nacional, exijan mayor y más libre actividad en el régimen interior”. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 451.

⁴³ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 451.

iniciativa porque ello implicaría que se menguara la autoridad de la representación popular. Los comisionados sostuvieron que una vez “votado en la cámara de diputados el proyecto de ley que propone la reforma del artículo 124; no parece constitucional mandarlo al archivo, sin ejercer su facultad revisora el Senado de la República”.⁴⁵

El nuevo dictamen redujo el plazo para suprimir las aduanas interiores y alcabalas por lo que éstas quedarían abolidas para el 1º de diciembre de 1884.⁴⁶

El diputado Benigno Arriaga, miembro de la Comisión de Hacienda, presentó un voto particular en el que sostuvo que si el Senado no estuvo conforme con la primera iniciativa, menos aún lo estaría con su modificación. Pese a ello, presentó un proyecto de ley que reglamentaba el artículo 124 y convertía en delito federal el cobro de las alcabalas con el objeto de evitar que las autoridades administrativas estatales impidieran la aplicación de la reforma constitucional.⁴⁷ El voto particular no tuvo mayores repercusiones.

Sin discusión alguna por parte del pleno, el dictamen fue aprobado en lo general por 140 votos a favor y el voto solitario del diputado Hermosillo en contra. En la discusión en lo particular se obtuvieron 149 votos a favor contra uno ya que Hermosillo nuevamente votó por la negativa.

La comisión de la cámara baja⁴⁸ expresó su confianza en que la iniciativa sería aceptada por la colegisladora porque por primera vez se había acortado el plazo en el que la reforma entraría en vigor y se había adoptado una redacción más clara. Efectivamente el Senado, la aprobó y el 6 de mayo se hizo la declaratoria correspondiente con la aprobación de 16 legislatura de los 24 estados que conformaban la República.⁴⁹

Parecía que la “revolución económica” había ganado una de las más importantes batallas. Con la supresión de las alcabalas sería posible impulsar el comercio, avanzar en la construcción de un mercado nacional unificado y llevar a cabo una profunda reforma fiscal

⁴⁴ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 451.

⁴⁵ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 451.

⁴⁶ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 452.

⁴⁷ “Proyecto de ley que presenta con su voto particular a la reforma del art. 124 constitucional el diputado B. Arriaga”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881. *Diputados*, T. III, p. 453. En el dictamen los comisionados señalaron que en el caso de que se mantuviera el *status quo* y no se abolieran los derechos de portazgo se sancionaría “el conflicto entre la ley y las autoridades administrativas de la federación”. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 10º. Congreso. Sesión del 27 de octubre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 451.

⁴⁸ La Comisión de Puntos Constitucionales y Especial de Alcabalas quedó integrada con Manuel Dublán, Emeterio de la Garza, Manuel Teó, A. Fernández. 10º. Congreso. Sesión del 27 de abril de 1882, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 716.

que borrarse el inicuo impuesto, para empezar a gravar el consumo. Pese a que la reforma constitucional había sido aprobada, ésta no fue promulgada, probablemente porque las resistencias de los estados lo impidieron.

Una nueva legislatura, el 11º. Congreso Constitucional, se enfrentó a la intervención del Ejecutivo que impidió que la reforma entrara en vigor. Éste, siguiendo la sugerencia del gobierno de Veracruz, convocó a una conferencia de representantes de los estados. La convocatoria asentaba que la reforma al artículo 124 constitucional "afecta los intereses de la federación y los estados".⁵⁰

La intervención del Ejecutivo se debió a que por un lado defendía los intereses de la federación, y en particular al programa político del Presidente en torno a la construcción de un mercado nacional. Por otro lado, fungió como mediador de los divergentes intereses de los estados, ya que --conviene enfatizar que-- las entidades federativas no formaban un frente común en contra de la supresión de las alcabalas.

El primero de octubre de 1883 se instaló la conferencia --a la que no enviaron representantes los estados de Colima y Tamaulipas-- y acordaron los siguientes puntos:

1º. Que el Congreso Constituyente al decretar la abolición de las alcabalas, quiso únicamente restablecer la libertad de comercio, condenando las trabas y vejaciones a que había estado sujeto; pero que nunca estuvo en su ánimo restringir la libertad de los Estados, para adoptar el sistema de impuestos que mejor conviniesen a sus peculiares condiciones, como lo prueba el hecho de haber reprobado aquella Asamblea una proposición, para que los estados no pudieran establecer impuestos indirectos.

2º. Que las bases de la legislación mercantil son de competencia exclusiva del Poder Federal, y que los estados no pueden establecer derechos de consumo ni cualesquiera otros que graven el tráfico de importación o de exportación, así como tampoco cobrar derechos por el simple tránsito de mercancías, ni de imponer a los frutos de otros Estados, mayores contribuciones que las que impongan a los suyos propios.⁵¹

Los acuerdos de la conferencia de representantes de los gobernadores ponen de manifiesto que la supresión de una importante fuente de recursos para algunos de los estados hacia necesaria la negociación de los espacios que las entidades habían cedido a la federación. Bajo estas circunstancias el Ejecutivo consideró pertinente hacer una doble aclaración. Por una parte, señaló que la reforma al artículo 124 de la Constitución, debía "procurar garantías

49 Desafortunadamente la fuente no señala cuáles fueron las legislaturas que aceptaron y cuáles fueron las que rechazaron la reforma. La declaratoria fue aprobada en el senado por unanimidad de 38 votos. 10º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1882, Senadores, 1886, T. IV, pp. 64-65.

50 "Iniciativa reformando el art. 124 de la Constitución. A las comisiones primera de Puntos Constitucionales y especial de alcabalas". 11º. Congreso, Sesión del 14 de diciembre de 1883, Diputados, 1883, T. III, p. 679.

"Iniciativa reformando el art. 124 de la Constitución. A las comisiones primera de Puntos Constitucionales y especial de alcabalas". 11º. Congreso, Sesión del 14 de diciembre de 1883, Diputados, 1883, T. III, p. 679.

51 "Iniciativa reformando el art. 124 de la Constitución. A las comisiones primera de Puntos Constitucionales y especial de alcabalas". 11º. Congreso. Sesión del 14 de diciembre de 1883, Diputados, 1883, T. III, p. 679.

para la libertad de comercio". Por otra parte, puntualizaba que se dejaba a los estados la plena libertad de acción a que tienen derecho en materias de régimen interior, en consecuencia podrían continuar con "el sistema de impuestos que mejor conviviesen a sus peculiares condiciones", pero ello implicaba que no se suspendería el cobro de alcabalas.

En cuanto a que simultáneamente el secretario de Justicia estaba formulando el código de comercio, el Ejecutivo se aseguró que los estados aceptaran que "las bases de la legislación mercantil son de competencia exclusiva del poder federal". Estas aclaraciones resultaban de tal importancia que se acordó que se convirtieran en un proyecto de ley que el ejecutivo pronto sometió al congreso.

Antes de revisar la nueva iniciativa es necesario presentar brevemente algunas consideraciones que expliquen por qué el Ejecutivo convocó a una conferencia con representantes de los estados, cuando era el Senado el que cumplía con la función de representar a las entidades en el seno de uno de los poderes federales. La formación de una instancia extracongruesal en una solución sumamente original que no tenía ningún sustento formal en la Constitución, pero tampoco había ningún precepto que la prohibiera; su importancia radica en que permitió establecer una nueva práctica de conciliación entre los estados y la federación. Era también el reconocimiento de que el Congreso, instancia de negociación establecida institucionalmente, no había dado resultados satisfactorios debido a que los representantes nombrados por los gobernadores defendieron intereses distintos a las posiciones presentadas por los legisladores. Mas aún, los representantes de ambas cámaras muestran una mayor tendencia federal mientras que los representantes de los estados tendían a un horizonte confederal, no obstante eran una importante fuerza viva que el Presidente debía tomar en cuenta, puesto que los gobernadores podrían frenar la reforma.

Es posible afirmar que la nueva iniciativa era fruto de una nueva negociación que llevó a cabo el Ejecutivo y que modificó los acuerdos contraídos por la conferencia de representantes de los estados. El principal cambio estaba en el objeto mismo de la iniciativa, puesto que ya no se buscaba "la supresión de las alcabalas, sino la corrección de ciertos atropellamientos que se cometen al hacer la exacción de esta contribución, y en suprimir hasta cierto punto, las incomodidades que al público produce el tener que satisfacerla en la forma que hoy se recubre y se reclama"--según señaló el diputado Linares.⁵²

En efecto, la exposición de motivos indicó que

el señalamiento de un plazo fijo para la extinción de las alcabalas en todo el país, pudiera ocasionar trastornos económicos, quizá trascendentales a la conservación de la paz, y que por eso la iniciativa ha procurado suprimir todo plazo para que los estados

⁵² Intervención del diputado Linares. 11º. Congreso. Sesión del 26 de mayo de 1884. *Diputados*, 1884, T. IV, pp. 387-388.

gocen de su libertad natural y adopten el sistema rentístico que juzguen más adecuado a sus necesidades, obrando así dentro de un tiempo indefinido, que les permita madurar sus disposiciones locales.⁵³

Con base en la cita anterior resulta evidente que uno o varios de los representantes de los estados amenazaron al Ejecutivo con su arma más peligrosa: la rebelión en contra de la federación. El Presidente se vio obligado a ceder quedando la supresión de los derechos de portazgo a realizarse en algún momento en el futuro. No obstante, en la misma iniciativa se apuntó que la supresión del polémico gravamen era un ideal al que se debía tender en toda la República, ya que la eliminación de las aduanas interiores conduciría a terminar definitivamente con los "obstáculos que pudieran obstruir la libre corriente mercantil, y lo que no era menos importante serviría para evitar "entre los Estados, antagonismos económicos, armonizando con universal provecho los intereses de todas las entidades federativas".

Es así como el proyecto de ley logró articular una serie de compromisos entre el Ejecutivo y los estados que atendían a tres ámbitos.

Primero, no se prohibió a los estados imponer derechos por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior.

El segundo compromiso afirmó la superioridad jerárquica de las disposiciones del congreso federal sobre las resoluciones de las legislaturas de los estados, por ello el proyecto estableció que las entidades no podrían "gravar la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro haya sido consentido por el Congreso de la Unión".

Como tercer compromiso el Ejecutivo obtuvo la ratificación por parte de las entidades del proceso que ya se había iniciado para liberar de impuestos a los artículos de exportación. Este era un precepto contenido en el artículo 112 de la ley fundamental por el que se había luchado "desde los primeros años de la Independencia", pero al incluirla en la redacción de la reforma al artículo 124 tenía la ventaja --según el Ejecutivo-- de darle "toda precisión, ofreciendo una base segura a los cálculos del comercio importador y facilitando el desarrollo del tráfico con el exterior, lo cual redundará forzosamente en beneficio de todo el país".⁵⁴

No era fortuito que en la iniciativa de ley se establecieran estos tres ámbitos puesto que el origen de la problemática era la definición de las facultades que los estados habían cedido a la federación. Cabe insistir en que al fundarse el pacto federal de 1857 se reconoció que la soberanía de los estados era preexistente, en consecuencia estos eran titulares de todas las

⁵³ 11º. Congreso. "Dictamen. Iniciativa de Reforma al artículo 124". Sesión del 24 de mayo de 1884, *Diputados*, T. IV, p. 376.

⁵⁴ La liberación de todo impuesto a las mercancías destinadas a la exportación era una vieja demanda que ya había sido recogida por Díaz en 1878. La Secretaría de Hacienda sometió a la Cámara de Diputados una iniciativa en este sentido. "Discurso del general Díaz al abrir el 8º. Congreso el último periodo de sus sesiones el 1º. de abril de 1878" en *XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados*, 1966, pp. 31-32.

rentas e impuestos. Las entidades federativas al suscribir la Constitución únicamente transfirieron a la federación los derechos sobre la importación y exportación de mercaderías (artículo 112, fracción I), las rentas de servicios derivadas de la acuñación y el papel sellado (artículo 111, fracción III) y se comprometieron a abolir las alcabalas y aduanas interiores. Esta cesión de rentas condujo a que se estableciera una tensión en la que, por una parte, la federación tendió a apropiarse de los recursos de los estados y por otra parte, los estados demandaron que serían ellos los que, a través del Congreso, decidirían y vigilarían la manera en que la federación empleara esos recursos que habían sido originados en los estados.⁵⁵

Cabe desatacar que el sistema hacendario no era el mismo que existía al estallar la rebelión de Ayutla, como podría pensarse por las intervenciones de los congresistas.

La reorganización de los ingresos se inició desde 1868, cuando el entonces secretario de Hacienda, Matías Romero, abolió diversos impuestos que gravaban directa o indirectamente la exportación y la circulación interior.⁵⁶

A lo largo de la década de 1870 se instrumentaron varias reformas que condujeron a que en 1880 se aprobara un nuevo arancel aduanero, modificado en 1881 y en 1882, que permitió que se liberaran cada vez más productos del impuesto a la exportación. Este proceso de reforma tuvo por objeto simplificar “los impuestos a través de su unificación y promover la reactivación económica a través de una significativa liberalización de la imposición sobre las exportaciones y una moderada protección de la producción nacional a través del aumento de la imposición sobre las importaciones manufactureras”.⁵⁷

Es probable que la mención que hace la iniciativa formulada con base en la conferencia de representantes de los estados relativa a la liberalización de las exportaciones tenía por objeto que los estados aceptaran y ratificaran un proceso que se encontraba ya muy avanzado.

La supresión de las alcabalas fue motivo de un nuevo proyecto de ley sometido por el secretario de Hacienda para que el cobro de estos derechos fuese suprimido a partir del 1º de diciembre de 1886.⁵⁸ Por segunda ocasión el Ejecutivo interrumpió el proceso legislativo del

⁵⁵ Esta tensión se expresó nítidamente en la formulación del presupuesto, problemática que estudia en detalle Carmagnani, 1994.

⁵⁶ Estos fueron cuatro: los relativos a la producción minera, la circulación de monedas, el tabaco en los estados, el de fortificación de Veracruz y el que pagaba el comercio a favor de la Secretaría de Fomento. El siguiente paso que se llevó a cabo fue la reforma aduanera que entró en vigor en 1873 y que se concretó en un nuevo arancel que unificaba y racionalizaba la imposición. Liberó ciertas importaciones de insumos, aumentó los derechos de importación a las manufacturas y permitió la exportación de plata y oro en pasta. Carmagnani, 1994, p. 221. Sin duda esta reforma dio paso a una importante incentivación para los exportadores puesto que con base en las estimaciones del propio Carmagnani en 1872-1873 los derechos de exportación representaron el 3.6 % de las exportaciones totales mientras que en 1881-1882 ellos representaron el 1.7% de las exportaciones totales. Carmagnani, 1994, p. 220.

⁵⁷ Carmagnani, 1994, p. 220.

⁵⁸ “Dictamen consultando que quedan abolidas las alcabalas”. 11º. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1884, *Senadores*, 1887, T. IV, p. 233.

Congreso, lo que naturalmente postergaba e incluso nulificaba la iniciativa formulada con base en los acuerdos con los representantes de los estados.

El dictamen de la Cámara de Diputados explicó que los miembros de la comisión habían “conferenciado detenidamente” con el secretario de Hacienda con el que habían acordado “dejar intactos” los acuerdos a los se había llegado en la conferencia.

El proyecto de ley fue admitido por las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales del Senado.⁵⁹ Pese a ello, en el Congreso no llegó a discutirse la iniciativa preparada con base en dicha conferencia.⁶⁰

El Senado aprobó en lo general la nueva iniciativa de Hacienda por 40 votos a favor. votaron en contra los senadores Benigno Arriaga y Eduardo Garay.⁶¹

Esta resolución era muy importante porque derogaba una reforma constitucional que había sido largamente trabajada entre los miembros de ambas cámaras para lograr su consenso, y había sido aprobada por dos terceras partes de las legislaturas de los estados del país. Ello expresaba una nueva conflictividad entre el Congreso y los gobernadores de los estados, por lo que el Ejecutivo, a través de su secretario de Hacienda, llevó a cabo una nueva mediación.

El compromiso al que llegó la 11a. Legislatura consistió en que no insistiría en que entrara en vigor la reforma constitucional que ella misma había promovido y que tampoco debatiría la iniciativa que había sido fruto de la conferencia de representantes de los estados. Así, la Comisión admitió que por segunda ocasión se sustrajera de la competencia del Congreso la resolución sobre las alcabalas.

El compromiso se concretó en que la supresión de los derechos de portazgo sería debatida por la siguiente legislatura, por lo que de manera inmediata únicamente se aplazó la supresión de las alcabalas hasta 1886.

Los miembros de la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados señalaron que no era el momento adecuado para llevar a cabo una reforma fiscal porque las circunstancias del país habían cambiado: existían dificultades hacendarias que “acaso aumentarían con una

⁵⁹ Las comisiones quedaron integradas con Darío Baldrano, M. Dublán, I. Romero Vargas, I. T. Chávez y Francisco Rincón Gallardo. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Puntos Constitucionales”. 11°. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1884, *Senadores*, 1887, T. IV, p. 235.

⁶⁰ La respuesta que dio el senador Romero Vargas, a nombre de la comisión de dictamen, resulta interesante porque por un lado, negó que tuviera conocimiento de que se hubiera celebrado una conferencia con representantes de los estados, y por lo tanto implícitamente negó que conociera el proyecto de ley que había sido resultado de dicha conferencia. Por otro lado, la comisión se veía obligada a dictaminar la iniciativa que ya había sido remitida por la Cámara de Diputados en el sentido de prorrogar la fecha de vencimiento para la supresión de alcabalas para evitar “mayores dificultades”. A la letra el senador Romero Vargas afirmó “no conozco las deliberaciones ni decisiones del congreso de sabios a los que se refiere el senador Garay, ni sé lo que haya pasado sobre este particular”. 11°. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1884, *Senadores*, 1887, T. IV, p. 235.

⁶¹ 11°. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1884, *Senadores*, 1887, T. IV, p. 235.

variación radical del sistema rentístico a que sujetan sus operaciones los gobiernos de la federación y de los estados". De hecho, se trataba de una profunda crisis fiscal que prácticamente paralizó la recaudación. Tenían presente otra importante consideración: los tiempos políticos. "El movimiento electoral que se aproxima [la renovación de poderes federales y la sucesión presidencial] dará ser a otros elementos administrativos, cuya libertad de acción debemos procurar anticipada y diligentemente".

En la Cámara de Diputados no se escucharon voces en contra de la nueva resolución, la débil oposición se manifestó en la cámara federal. El senador Garay fue el único congresista que expresó su desacuerdo por la falta de continuidad entre los trabajos del Congreso y los de la conferencia de representantes de los gobernadores, lo que obstaculizaba las negociaciones para llegar a un acuerdo definitivo.⁶² El mismo senador presentó una crítica más aguda, indicó que el problema radicaba en la propia Constitución puesto que en la ley fundamental "no pueden consignarse promesas sino derechos", y menos aún podían consignarse falsas promesas que no podrían cumplirse debido al corto tiempo que se estipulaba para establecer impuestos directos. Por ello señaló que votaría en contra, pues la prórroga propuesta "no resuelve nada ni es conveniente que subsista en la Constitución".⁶³

El senador Vargas Romero, vocero de la comisión, indicó también que no era probable que la siguiente legislatura pudiera estudiar en tan corto tiempo "un plan de hacienda" que permitiera suprimir las alcabalas en la fecha prometida.⁶⁴ A pesar de tan fundamentada razón, el proyecto fue aprobado en lo particular por 40 votos contra 2.

Los senadores Arriaga y Romero Vargas sometieron a la cámara federal un proyecto de ley que tenía por objeto poner "en paz y concordia a todos, que se cumpla con el artículo constitucional y al mismo tiempo suprime las promesas".⁶⁵

Precisamente ante la imposibilidad de llevar a cabo una reforma hacendaria en tan breve lapso, la iniciativa proponía que no se fijara plazo alguno para suprimir las alcabalas y se "le dejara" la facultad al Ejecutivo para cuando creyera conveniente esta iniciativa". Sin embargo, este proyecto "conciliatorio" que daba un voto de confianza al Presidente y lo convertía en un árbitro entre los intereses opuestos de los estados, no fue discutido.

⁶² 11º Congreso. Intervención de Eduardo Garay. Sesión del 29 de mayo de 1884. *Senadores*, 1887, T. IV, p. 235.

⁶³ 11º Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1884, *Senadores*, 1887, T. IV, p. 235.

⁶⁴ El senador Vargas Romero fijó su posición personal reconociendo que se trataba de una promesa no cumplida, y sostuvo que la supresión del cobro de derechos de portazgo no debía ser una prescripción constitucional sino una medida administrativa. 11º Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1884. *Senadores*, 1887, T. I, p. 236.

⁶⁵ 11º Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1884, *Senadores*, 1887, T. IV, p. 236.

Así la reforma fue promulgada el 26 de noviembre de 1884 y estableció que “para el día 1.º de diciembre de 1886, a más tardar quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, en los estados que no las hayan suprimido”. Pero sería necesaria una nueva reforma constitucional en 1886, ampliando el plazo. El gobierno federal y los estatales pudieron llegar a nuevos compromisos que permitieron la promulgación de la ley en 1896, 39 años después de que la Constitución había prometido la desaparición de las alcabalas, este nuevo compromiso se discutirá en el siguiente capítulo.

Debemos revisar las votaciones registradas en la 10a. y 11a. legislaturas para ensayar una explicación sobre la contracción del número de congresistas opositores y la intervención del Ejecutivo que invalidó las iniciativas presentadas por los diputados.

Es fácil mostrar que la oposición se fue contrayendo. En la Cámara de Diputados durante el 10º Congreso sólo 24 diputados se negaron a que se suprimieran las alcabalas frente a una inmensa mayoría que apoyó la iniciativa. Al someterse un nuevo dictamen que acortó los plazos para suprimir este gravamen únicamente votó en contra un diputado.

En el Senado el voto de la oposición del 10º. Congreso alcanzó los 14 senadores, pero había dos posiciones divergentes. Ocho senadores se mostraron en favor de la defensa de los intereses de los estados oponiéndose a la reforma, en ese sentido su voto se considera confederal. Seis senadores, en cambio, preferían que se redujeran los plazos originalmente establecidos para que entrara en vigor la promesa constitucional de suprimir las alcabalas.

En la 11a. Legislatura el voto opositor del Senado se contrajo aún más quedando reducido a dos. Eran representantes que proponían que el Presidente asumiera la responsabilidad y la resolución de los derechos de portazgo sin la intervención del Congreso.

El creciente acercamiento de las posiciones manifestadas en el Congreso es una muestra del aumento de las posiciones federalistas. Tomando como ejemplo las votaciones del Senado tenemos que 8 legislaturas de los estados no aprobaron la reforma constitucional lo que implicaría que entre 12 y 16 senadores (ya que no todos los estados pudieron enviar dos representantes a la cámara federal) debían votar en contra de la supresión de las alcabalas, pero no sucedió así, lo que obliga a preguntarnos si acaso se había roto la articulación entre los congresistas y sus estados.

En el terreno de la representación podría tratarse de la reformulación de un difícil equilibrio ¿el voto de los senadores debía regirse conforme a los intereses de sus estados o debían discutir de acuerdo a los intereses generales de la nación? Ésta era la tenue línea que dividía el horizonte federal del confederal.

En la década de los años 1870 fue frecuente que los congresistas hablaran por su estado y votaran en ese sentido, puesto que llegaban a la cámara como delegados con un “mandato

imperativo" de sus legislaturas. El mandato consistía en que los representantes federales debían votar sobre asuntos específicos en el sentido ordenado por el congreso del estado. Si acaso violaban la "instrucción" corrían el riesgo de ser desconocidos por sus legislaturas.⁶⁶

Las votaciones en ambas cámaras muestran la paulatina desaparición del "mandato" y por lo tanto el progresivo fortalecimiento del horizonte federal, lo que permitió que se redujese la conflictividad que caracterizó una década atrás la relación entre el ejecutivo y el legislativo, imperando en cambio un espíritu de conciliación y compromiso. El mejor exponente de este espíritu es la intervención de Benigno Arriaga quien en la 10a. Legislatura, en la que se desempeñó como diputado, presentó un voto particular que radicalizaba la iniciativa de ley haciendo del cobro de alcabalas un delito federal, pero en el 11º Congreso, en el que Arriaga fungió como senador, propuso, apoyado por Romero Vargas, una práctica parlamentaria emergente que consistía en que el Congreso delegara sus facultades legislativas en favor del Ejecutivo.

Es posible que la tendencia a que desapareciera el mandato imperativo fuese expresión de una doble transformación: el predominio en el Congreso del horizonte federal sobre el confederal y de un importante cambio en el concepto de representación. En la década de 1870 se muestra una tendencia a que al diputado se le concibiera como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía de las "instrucciones" que los representados le impartían. Al inicio de la década de 1880 empieza a transformarse en una "representación fiduciaria" caracterizada porque el congresista adquirió una posición de autonomía, en la que la única guía para su acción era el interés de los representados como él lo percibía.⁶⁷

La politología propone que la representación fiduciaria presenta como ventajas frente al mandato imperativo (o representación de espejo) una mayor capacidad para los congresistas de efectuar la síntesis entre los problemas particulares y los intereses de las diversas tendencias en el cuerpo político que es el presupuesto de su capacidad de gobernar. Pero en el caso mexicano esta transformación tuvo un efecto negativo, el Congreso quedó vacío de representatividad de las regiones afectadas y las legislaturas de los estados tendieron a perder el control que ejercían sobre las cámaras federales.

La falta de representatividad territorial, y por ende de los intereses afectados, impidió que las negociaciones las llevara a cabo el Congreso y fuera necesario abrir instancias extracongresuales. En el caso de la supresión de los derechos de portazgo se tradujo en la conferencia de representantes de los gobernadores, cuyos acuerdos, como se recordará,

⁶⁶ Hernández Chávez, 1994, p. 64

⁶⁷ Para mayores detalles sobre los diversos modelos politológicos de representación política véase Mateucci, 1991, pp. 1384-1390.

sirvieron de base para que el Ejecutivo elaborara su propia iniciativa de reforma al artículo 124, aunque ésta no llegó a promulgarse.

Es así como se asiste a la emergencia de una nueva práctica que se fue generalizando en la década de los años 1880; las instancias extracongresuales substituyeron al Congreso en su función de estudio, evaluación y negociación de la política de fomento. Esta nueva práctica informal permitió una nueva conciliación y sin duda el fortalecimiento de las facultades de la federación, pero el costo fue muy alto, el Congreso empezó a abdicar de sus funciones legislativas. El pleno desarrollo de estas nuevas formas de negociación política se muestra en la formulación de los códigos de minería y de comercio que se revisan a continuación.

Las resistencias de los estados ante la regulación de las facultades mineras de la federación

El auténtico giro en la política económica impulsada por Manuel González se llevó a cabo con la iniciativa que envió la Secretaría de Fomento a la Cámara de Diputados para reformar la fracción X del artículo 72 constitucional con el objeto de facultar al Congreso de la Unión para promulgar una legislación federal en materia de minería, competencia que de acuerdo a la ley fundamental de 1857 estaba reservada a los estados. La iniciativa buscaba “fomentar los elementos de la riqueza nacional” impulsando “el rápido progreso de la industria minera”.

En las últimas décadas del siglo XIX la extracción de metales preciosos se llevaba a cabo con las más variadas formas: convivía el indígena buscador de pepitas de oro, con la comunidad campesina que lavaba arenas fluviales para separar una cuantas partículas de metal fino, y a su lado se encontraba la pequeña hacienda de beneficio que lograba mandar acuñar unas cuantas barras de plata, también había empresas más grandes, aunque no mucho más avanzadas que nutrían la mayor parte de las conductas de oro y plata que enviaban a las principales casas de moneda del país, y a los puertos donde se hacían las remesas al extranjero, junto a todos ellos el capital inglés explotaba algunos minerales en el centro del país.⁶⁸

El dictamen de los diputados señaló que conforme a los estudios realizados por el gobierno y por la recién fundada Sociedad Mexicana de Minería se debían “ofrecer suficientes garantías a los capitalistas mexicanos o extranjeros que tengan decisión de explotar minas en cualquier región de nuestro vasto territorio”.⁶⁹ De modo que el proyecto de ley se orientaba a mejorar las condiciones de inversión para las empresas nacionales y extranjeras, inversión que

⁶⁸ Rosenzweig [1965], 1992, p. 46.

⁶⁹ La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados quedó integrada con Francisco J. Bermúdez, Joaquín Díaz y Fausto Michel. 11°. Congreso. Sesión de del 2 de diciembre de 1881. *Diputados*, 1882, T. III, p. 863.

se encontraba estancada por los altos costos de producción y por los gravámenes a los que estaba sujeta esta industria.

Estos no eran los únicos problemas que enfrentaba el sector minero, la escasez del azogue y el aumento constante de su precio propiciaron que los empresarios prefirieran explotar las minas de alta ley. Por otra parte, las compañías dedicadas a los metales de uso industrial eran pocas y los trabajos se desarrollaban en una escala muy reducida. Los pequeños mineros que no contaban con el capital suficiente tenían que acudir a los agiotistas, quienes les imponían condiciones muy desfavorables y cobraban altísimos réditos, por ende, los mineros frecuentemente se veían obligados a hipotecar sus bienes y no era raro que los perdieran.⁷⁰ A este sombrío panorama general se sumaban las circunstancias propias de los estados. En el noroeste de la República, por ejemplo, donde la producción minera quedó virtualmente paralizada, además los empresarios se enfrentaban al bandolerismo, a las rebeliones indias y a devastadoras epidemias y no contaban con suficientes trabajadores por tratarse de una región escasamente poblada.⁷¹

A partir de 1870 se profundizó la crisis en la que estaba sumida la minería debido a la caída del precio internacional de la plata.⁷² En respuesta a todas estas circunstancias adversas se desarrolló un debate público en el que participaron el ejecutivo federal, los gobernadores y las legislaturas de los estados que realizaron estudios y propuestas para coadyuvar a solucionar los problemas que enfrentaba este sector.⁷³ Por su parte, empresarios e ingenieros en minas, primero a título personal y después agrupados en organizaciones locales, imprimieron revistas y opúsculos proponiendo soluciones que permitieran reactivar la producción minera.⁷⁴

⁷⁰ Velasco et al, 1988, p. 338.

⁷¹ Un buen estudio sobre la minería en el Noreste durante las décadas de 1870 y 1880 es el de Romero Gil, 1998.

⁷² La depreciación del metal argentífero se muestra en que en 1869 se cotizó en 62 peniques la onza, en 1870 en 60, y en 1883 la onza llegó a comprarse en sólo 48 peniques. Romero Gil, 1998, p. 135.

⁷³ Por ejemplo, en 1870 el gobernador sonorense Ignacio Pesqueira en su memoria de gobierno señaló que para reactivar la explotación minera era necesario que se permitiera la libre exportación de minerales, se substituyera el Código de Minería por una ley reglamentaria menos complicada. La nueva legislación debía facilitar las operaciones de denuncia y venta y asegurar el derecho de propiedad. Exigió que se ofrecieran seguridades a los mineros en los desiertos para que no fueran víctimas de los apaches y que se les eximiera del 3% sobre las pastas que llevaban los ensayos. Romero Gil, 1998, p. 137.

⁷⁴ Entre las organizaciones más destacadas se puede citar la Sociedad de Mineros fundada en 1870 en el puerto de Mazatlán y la Sociedad Mexicana de Minería que se fundó en 1873 para mantener una alianza política con las autoridades políticas y una relación permanente con distintas sociedades nacionales y extranjeras. Entre las labores que acordaron que desempeñaría estaba la compilación de una estadística nacional, la conformación de una agencia de negocios mineros, la difusión de los adelantos técnicos por medio de diversas publicaciones y la elaboración de un proyecto de ley para unificar la legislación minera. Velasco et al, 1988, p. 339. En la misma década aparecieron nuevas publicaciones especializadas que sirvieron de plataforma para la difusión del debate las más importantes fueron *El Explorador Minero* y *El Minero Mexicano*.

En la década de los años 1870 la Secretaría de Hacienda apoyó a la deprimida industria con importantes medidas fiscales: se decretó la libre exportación de piedra mineral y se suprimieron o redujeron los impuestos para insumos de producción, lo que representó un 50% de ahorro en los recargos.⁷⁵ No obstante, estas medidas no fueron suficientes, por lo que diversos grupos tanto mineros como políticos presentaron una misma exigencia: el Estado debía definir una política de fomento, misma que debía concretarse en una profunda reforma a la legislación para que brindara mayor seguridad en la propiedad y garantías para los inversionistas extranjeros.

El marco jurídico que normaba este sector era obsoleto para la década de 1880 puesto que continuaba rigiéndose por las Ordenanzas de Minería promulgadas por Carlos III el 27 de mayo de 1783, ratificadas en 1870 por el Código Civil para el D. F. y Baja California.⁷⁶ El título primero de este ordenamiento sancionaba la existencia del Tribunal de Minería, pero éste había sido abolido en 1826.⁷⁷ Los títulos, II, III y IV, relativos a la administración de justicia cambiaron con la promulgación de la Constitución de 1824, pues los negocios contenciosos pasaron a ser facultad de los jueces del fuero común.⁷⁸ El título VIII que trataba “de las pertenencias y demasías” había sufrido tantas modificaciones por diferentes disposiciones gubernativas que era inaplicable.⁷⁹ El título X dedicado a “las minas de desagüe” impedía aplicar los avances científico tecnológicos.⁸⁰ El título XI obstaculizaba que los mineros se organizaran en sociedades anónimas, y aunque de hecho existían “no están constituidas según la ley ni reconocidas por ella”.⁸¹ Los mineros también se quejaban de que el ordenamiento colonial no establecía reglas claras para la explotación de los criaderos de

⁷⁵ Entre los insumos cuyos gravámenes se redujeron destaca el acero para las barras, los ladrillos refractarios que se usaban en los hornos, los picos, la pólvora y las sustancias químicas para el sistema de lixiviación. Romero Gil, 1998, p. 139. En contra de estas medidas el ingeniero en minas Santiago Ramírez publicó en 1871 un interesante folleto titulado “Las ordenanzas de minería, sus inconvenientes en la actualidad, necesidad de su reforma y medios de efectuarla”.

⁷⁶ 11º. Congreso. Intervención de Francisco Bermúdez. Sesión del 17 de junio de 1883, *Diputados*, Vol. III, p. 771.

⁷⁷ No obstante, los llamados gobiernos centralistas trataron, con escasos resultados, restaurarlo como la cabeza judicial administrativa de la estructural gremial. Velasco *et al.*, 1988, p. 347.

⁷⁸ Esta industria continuaba regida por las diputaciones de minería una detallada crítica a su funcionamiento puede verse en Ramírez. 1871.

⁷⁹ Camacho, 1872, p. 2.

⁸⁰ Camacho, 1872, p. 2. El ingeniero en minas Antonio del Castillo afirmaba en 1871 que si se aplicaban los principios de la ciencia para el trabajo en minas tendría como consecuencia que el empresario perdiera la mina y el ingeniero fuera a parar en la cárcel. “Indicaciones acerca de la reforma a las Ordenanzas de Minería” en *El Derecho*, T. I, No. 19, 13 mayo de 1871 citado en Velasco *et al.*, 1988, p. 347.

⁸¹ La introducción de sociedades anónimas facilitarían las transacciones, estimularía la confianza de los capitales, se fomentaría el espíritu de empresa poniendo los inmensos beneficios de la asociación al alcance de todas las fortunas, y se pondría “en circulación un nuevo capital, que el crédito centuplicara en provecho de la minería y de todos los ramos de la riqueza nacional”. Camacho, 1872, p. 3.

oro, piedras preciosas, carbón de piedra y minas de fierro, éstas dos últimas fundamentales para establecer industrias modernas en el país.⁸²

El título más criticado fue el VI que estipulaba la forma de adquirir las minas, los descubrimientos, los registros de vetas y denuncios de minas abandonadas o perdidas. Los mineros se quejaban de que el denuncia había servido para que la posesión de las minas se disputara cuando empezaba a rendir frutos quedando los inversionistas sujetos a largos juicios, a pesar de que ellos tuvieran "el derecho a la quieta y pacífica posesión".⁸³ En otras palabras, había una importante demanda para que se estableciera una "auténtica" propiedad privada en lugar de que las minas continuaran regidas por la tradición jurídica regalista, como se verá más adelante.

La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de reforma al artículo constitucional 72 fracción X facultando al Congreso para regular las actividades mineras, sin que se suscitara un debate significativo, por lo que pasó al Senado para su revisión. La cámara federal adicionó la iniciativa: el Congreso podría legislar no sólo en materia de minas sino también de comercio. La adición que fue aceptada con beneplácito por la dictaminadora de la cámara de origen.⁸⁴

El debate propiamente se inició cuando la iniciativa de ley regresó a la Cámara de Diputados. En la discusión se expresó la tensión existente entre los horizontes federal y confederal. En el polo federal se encontraba el Ejecutivo, las comisiones de dictamen de ambas cámaras y la mayoría de los congresistas que se inclinaban por una legislación uniforme para toda la República y sostenían que el fomento a la minería, siendo ésta la principal riqueza del país, se convirtiera en una competencia de la federación.

La oposición formada por un grupo de 12 diputados⁸⁵ tendía a un horizonte confederal, su principal vocero, el diputado Rafael Herrera, señaló que la constitución mexicana había tomado el modelo federal de la de los Estados Unidos, y en aquel país "no existen disposiciones algunas sobre minas, en materia federal". Por ello, sostuvo que el proyecto de ley mostraba un deseo por centralizar el país, lo que, sin duda, afectaría la soberanía de los

⁸² Camacho, 1872, p. 3.

⁸³ El opúsculo de Santiago Ramírez es una muestra acabada de la oposición que había entre los mineros al denuncia, este autor señalaba que "los que hayan vivido algún tiempo en los distritos minerales, habrán observado el abuso que se hace del derecho a denunciar minas; hay gente que no se ocupa de otra cosa; en acecho de oportunidades, se apodera con avidez de la primera que se presenta, forma el denuncia, abre un juicio, multiplica incidentes, recusa al Juez, hace interminable un asunto que por su naturaleza es demasiado largo y acaba por proponer una transacción en la que saca alguna ventaja, o bien logra apoderarse de la mina en la que o emprende trabajos de buscones para abandonarla enseguida, o la vende al primero que quiera comprársela". Ramírez, 1871, p. 8.

⁸⁴ 11º. Congreso. Sesión del 15 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, T. III, p. 770.

estados en materia tributaria y en su capacidad para regular de manera autónoma el fomento. Así, este diputado afirmó que establecer un código común a toda la República era equivalente a dar una "herida de muerte a los Estados".⁸⁶

De hecho, éste había sido el argumento que impidió que diez años atrás prosperara una iniciativa elaborada en 1873 bajo el gobierno de Lerdo de Tejada que propuso formar una legislación uniforme para toda la República.

Para los diputados confederalistas el principal problema radicaba en definir a quién pertenecerían los ingresos obtenidos de los impuestos a la explotación minera ¿a la federación o a los estados? En el debate subyacían dos problemas distintos:

Por una parte, la Constitución de 1857 había establecido que todas las facultades que no estaban expresamente conferidas a la federación en la ley fundamental eran de los estados. Así, la reforma amenazaba con restarle facultades y recursos a las entidades, ya que cada una de ellas dictaba las leyes y las contribuciones para la explotación minera en su territorio.⁸⁷

Por otra parte, la industria minera estaba regida desde el periodo colonial, por la tradición regalista que atribuía a la Corona la propiedad de las minas, la cual transmitía a sus súbditos para el bien común, pero en caso de que los particulares no las explotaran adecuadamente, la posesión podría volver a la Corona. Con la independencia subsistió esta tradición. El grupo parlamentario confederalista se oponía a ésta tradición recogiendo la demanda de los empresarios mineros mexicanos. Así, el diputado Rafael Herrera indicó que el subsuelo era accesorio al suelo pero en México había una jurisprudencia que establecía que "la adquisición de la propiedad se dice que el tesoro encontrado en suelo del estado, pertenece al estado, pero no hay un código que establezca que lo encontrado en el suelo de un estado, pertenece a la nación", argumento que nuevamente remitía a la problemática fiscal, que era un antiguo conflicto entre el gobierno federal y los grupos de poder local, en espacios donde la economía gravitaba alrededor de la minería.

Un segundo argumento que esgrimió la oposición era en el sentido de formular una legislación uniforme y federal para banqueros, comerciantes y mineros era equivalente a otorgarles un estatuto jurídico diferenciado de privilegios. Por ello Rafael Herrera afirmaba

⁸⁵ La oposición fue encabezada por Justo Benítez, teniendo por vocero a Rafael Herrera, este grupo estaba también integrado con Carlos Barrón, José María Castellanos, Antonio Daniel, Gumesindo Enriquez, Ángel M. Hermosillo, Francisco de P. Olvera, Eduardo Portú, Joaquín Salazar, Atilano Sánchez y Mónico Valdés.

⁸⁶ 11º. Congreso. Intervención de Rafael Herrera. Sesión de 16 de junio de 1883. *Diputados*, 1883, T. III, p. 769.

⁸⁷ La tensión entre la política de fomento minera federal y las competencias de los estados emergió desde la República Restaurada pero se profundizó con la crisis por la que atravesaba este sector. Un ejemplo ilustrativo es la política de desgravación que emprendió el gobierno federal frente a las políticas fiscales de los estados. Hacia 1878 el Congreso de la Unión derogó los impuestos de producción, circulación y real por marco, pero el gobierno sonoreño argumentando soberanía en la materia los substituyó por otro tipo de gabela; aplicó un impuesto de 4% de quinto, que sumado al 4% por extracción, al 4% por introducción, y al 4% por consumo y denuncia alcanzaba un gravamen global del 21%. Romero Gil, 1998, 128.

que con esta iniciativa “¿vamos a establecer los mismos fueros que derrocamos en los años de 1858 y 1859 a fuerza de balazos?”⁸⁸

Bermúdez respondió que en el país continuaban vigentes las ordenanzas de minería y los estados se habían mostrado conformes con un código que era uniforme para todo el país, de lo que se podía deducir que “los estados de la federación están conformes en que esta legislación tenga la unidad bastante para que el importante ramo de minería pueda a su vez tener el desarrollo que necesita”.⁸⁹

La oposición en la Cámara de Diputados era escasa, pero ello no implicaba que el grupo federalista fuera hegemónico en el Congreso, puesto que --como se ha señalado en reiteradas ocasiones-- las coaliciones eran volátiles y se formaban con base en coincidencias temáticas. En el caso que nos ocupa las ambigüedades de los congresistas para establecer una legislación unificada se muestran en la propia comisión de dictamen que fue incapaz de presentar una posición definida en favor de la ampliación de las competencias de la federación. Francisco Bermúdez, vocero de la dictaminadora, al responder a las objeciones que presentó el grupo confederal indicó que el pleno debía aprobar la reforma pues aunque ésta pudiese lesionar la soberanía de los estados, estos tendrían la última palabra ya que las legislaturas tenían la facultad de aprobar la reforma o desecharla. Más aún, los comisionados se negaron a asumir la responsabilidad que tenían de evaluar la iniciativa y modificarla en caso de creerlo necesario y se defendieron afirmando que el proyecto no había sido “fruto del pensamiento de la comisión sino que había nacido del Ejecutivo, y la comisión se limitaba a presentarlo”.⁹⁰ Lo que Bermúdez callaba era que la comisión tenía el derecho constitucional de modificar la iniciativa de ley e incluso reprobala.

Los objeciones que los diputados manifestaron en contra de este proyecto de ley surgían de un interesante equívoco. La oposición temía que la formación de una ley federal, y, por ende, la expansión de las competencias de la federación conduciría, por una parte a la centralización política, y por la otra a que se restablecieran las corporaciones.

Conviene mostrar los dos supuestos que subyacen en el argumento de la supuesta centralización. El horizonte confederal se expresó en el Congreso como la defensa a ultranza del federalismo, por lo que calificaron a las posiciones auténticamente federalistas como centralistas, de modo que la polivalencia de los términos en ocasiones empaña el sentido del

⁸⁸ 11° Congreso. Intervención de Rafael Herrera. Sesión de 17 de junio de 1883. *Diputados*, 1883, T. III, p. 771.

⁸⁹ 11° Congreso. Intervención de Francisco Bermúdez. Sesión de 17 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, T. III, p. 772.

⁹⁰ Rafael Herrera no pudo menos que ironizar la respuesta del comisionado: “si el Sr. Bermúdez fuera juez, probablemente mandaría ahorcar a alguno para que en apelación se salvara”. 11° Congreso. Intervención de Rafael Herrera. Sesión de 17 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, T. III, p. 771.

debate. Debe señalarse que efectivamente, la pérdida de competencias y de recursos propios para los estados entrañaba una amenaza para su autonomía en la medida en que era factible que las entidades más pobres empezaran a depender cada vez más de los contingentes que enviaba la federación como subvenciones y recursos complementarios obtenidos de otros estados, ello aunado a la pérdida de ingresos fiscales por concepto de minería, hacía que fuese posible que menguara su capacidad de decisión política autónoma y colocándolos en una débil posición frente a los poderes generales.

Pese a las objeciones que manifestó el grupo de diputados confederalistas, la iniciativa fue promulgada con 113 votos a favor y 12 en contra.⁹¹ Para el 28 de noviembre de 1883 la mayoría de las legislaturas de los estados, a excepción de las de Chihuahua y Nuevo León, aprobaron la reforma.⁹²

Cabe preguntarse ¿por qué el Congreso aceptó con tan relativa facilidad que los estados renunciaran a la dirección de la política económica entorno a la principal fuente de riqueza del país? No se cuenta con ninguna certeza que permita responder a esta pregunta cabalmente, por lo que sólo es posible aventurar algunas consideraciones que se complementan entre sí.

Primero, es posible que se expresara una mayor convergencia de intereses entre los estados y la federación a consecuencia de una creciente inserción de México en la economía internacional y en particular, por la creciente inversión norteamericana en sectores productivos, lo que condujo a que las entidades disminuyeran sus reivindicaciones de soberanía y desarrollaran una nueva colaboración con la federación con el fin de obtener mayores beneficios de la reactivación económica.⁹³ No debe desestimarse el ambiente tan promisorio que se vivió bajo los tres primeros años del gobierno de González por la reanudación del crecimiento económico que emprendía y que en esos momentos mostraba embriagadores resultados.⁹⁴

Segundo, quizá había entre la mayoría de los congresistas un amplio consenso propiciado por un debate público iniciado en 1870 sobre la necesidad de poner un pronto

⁹¹ 11°. Congreso. Sesión de 17 de junio de 1883, Diputados, 1883, T. III, p. 772.

⁹² 11°. Congreso. Sesión del 28 de noviembre de 1883, Diputados, 1883, T. III, p. 182. Velasco et al sostienen que protestaron los estados de Hidalgo y Chihuahua puesto que consideraban que la disposición atacaba la soberanía de los estados, centralizaba los recursos, aumentaba el poder del ejecutivo federal y golpeaba los principios democráticos del país. Velasco et al, 1988, p. 352.

⁹³ Carmagnani, 1993, p. 164.

⁹⁴ Por ejemplo, el Presidente informaba a la nación en 1881 que el Estado de la República es realmente consolador en alto. La paz se arraiga; el comercio interior y exterior se acrecienta; las líneas telegráficas se elevan a 17,000 kilómetros; los cables nos enlazan con todo el mundo civilizado, los rieles perforan o suben montañas y se tienden en los valles; nuestras rentas alcanzan un guarismo sin precedente; la propiedad aumenta de valor; el interés del dinero baja; y más de ochenta mil brazos, antes inactivos, o consagrados a faenas poco remuneratorias, encuentran hoy jornal proporcionado y contribuyen, con nuevo contingente al bienestar y prosperidad generales. "El general González al abrir el 10°. Congreso el primer periodo del segundo año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1881" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 100.

remedio a la deprimida minería del país, que siendo tal la magnitud de los problemas que enfrentaba sólo podía hacerse a nivel nacional.

Tercero, los congresistas estaban conscientes de que la negociación más importante se llevaría a cabo al formularse el código de minería, y acaso prefirieron reservar sus objeciones para cuando éste se debatiera.

Lo cierto es que fue posible iniciar la redacción del código federal de minería una vez que se llevó a cabo la reforma a la fracción X del artículo 72 constitucional.

La concesión de facultades al Ejecutivo para legislar en materia económica: el código minero

El presidente Manuel González en su informe a la Nación de 1884 explicó al Congreso que la Sociedad de Minería y algunos particulares solicitaban al Ejecutivo que unificara la legislación, por ello “se autorizó al Ejecutivo para expedir el código correspondiente”.⁹⁵

La redacción del código se llevó a cabo por instancias extraconstitucionales, para lo que fue necesario instrumentar una amplia campaña en favor de las reformas reglamentarias que se introducirían. Con este propósito el Ejecutivo, y es probable que directamente Carlos Pacheco, secretario de Fomento, fuera quien designó dos comisiones para que elaboraran los proyectos de ley e invitó a todas las compañías mineras a que presentaran propuestas ante aquella Secretaría. Aparentemente esta amplia convocatoria tenía por fin legitimar la iniciativa que ya estaba siendo preparada.

En septiembre de 1884, el presidente de la República aseguró al Congreso que el código ya había sido redactado, atendiendo a los deseos de la Sociedad Minera pero se estaba esperando “tan sólo que los gobiernos de los estados y varias empresas ilustren con su parecer aquel trabajo para darle forma definitiva y convertirlo en ley”.⁹⁶ Esta declaración muestra que la formulación de la ley fue un amplio esfuerzo de concertación que llevó a cabo la Sociedad de Minería entre empresas y los gobiernos de los estados.

Cabe preguntarse ¿Por qué la sociedad de Minería desempeñó un papel central en la formulación del código, cumpliendo una función que formalmente correspondía al Congreso? ¿Quiénes conformaban esta sociedad? ¿Qué intereses representaban?

El proyecto para formular un código de minas tenía una larga historia. Por encargo del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada en 1873 se formó una comisión integrada con José María Lozano, Benigno Payró y Miguel Bustamante que elaboró un proyecto de ley minera para el Distrito Federal y territorios con la esperanza de que los estados la imitaran, y con ello

⁹⁵ “El general González al abrir el 12º. Congreso el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1884” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 159.

evitar la necesidad de reformar la Constitución. No obstante, ante las resistencias que presentaron los estados, el proyecto no llegó a promulgarse.⁹⁷

Posteriormente Díaz sometió al Congreso una nueva ley que tenía por objeto sistematizar las ordenanzas de minería, el propio Díaz y Manuel González en retiradas ocasiones solicitaron a las cámaras que resolvieran sobre la iniciativa que había sometido el Ejecutivo.⁹⁸ Pese a la urgencia, el Congreso no se ocupó de este proyecto, posiblemente porque los legisladores previeron que los estados se opondrían. Acaso tuvieron en cuenta la reciente experiencia con la iniciativa para suprimir las alcabalas que fue detenida por los gobernadores.

De manera paralela, Durango e Hidalgo expidieron en 1881 sus propios códigos de minería, lo que levantó las protestas de diversos sectores porque aumentaba las diferencias regionales y obstaculizaban la unificación de la legislación.⁹⁹ Al parecer la promulgación de leyes reglamentarias por parte de las entidades fue el catalizador que empujó al gobierno federal en 1882 para promover la formación de la Sociedad Mexicana de Minería.

Esta sociedad no era una asociación que respondiera a las necesidades de organización autónoma de mineros e ingenieros, como las sociedades que se habían fundado en la década anterior, sino que se constituyó en 1883 bajo el impulso del secretario Pacheco.

Su principal propósito era formar "una organización estable que sirviera de intermediaria entre los empresarios nacionales y el gobierno federal".¹⁰⁰ Los socios eran los altos funcionarios de la federación y de los estados, los accionistas y empresarios de las principales compañías mineras y los científicos más destacados del país. La mayor parte de los integrantes del órgano ejecutivo eran funcionarios públicos y de manera secundaria importantes empresarios mineros. Para mantener el contacto con los centros de producción se crearon juntas corresponsales, mismas que estaban presididas por los gobernadores de los estados. Es así como la fundación de esta organización manifiesta la intención de crear una representación nacional conjuntando los intereses mineros y los políticos pero superando su representación territorial que había sido la base organizativa de las Juntas de Minería. Su carácter nacional era expresión de la búsqueda de una nueva práctica que permitiese

⁹⁶ "El general Díaz al abrir el 9º. Congreso el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1878" en *XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados*, 1966, p. 40.

⁹⁷ El código del Distrito Federal y territorios sólo tuvo impacto en Durango que en 1881 expidió su ley minera copiando textualmente el proyecto lerdistá. Velasco *et al.*, 1988, p. 350.

⁹⁸ Véase "El general González al abrir el 12º. Congreso el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1884" en *XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados*, 1966, p. 150.

⁹⁹ Velasco *et al.*, 1988, pp. 351-352.

¹⁰⁰ Velasco *et al.*, 1988, p. 343.

amalgamar los intereses para evitar la resistencia confederal, que descansaba en los intereses territoriales.

La Sociedad en 1883 preparó la iniciativa de ley que permitiría la reforma constitucional facultando al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre minas. En 1884 la Sociedad se dedicó a formular el nuevo código de minería y recabó "el mayor número de datos para mostrar al extranjero las ventajas de la inversión minera en México".¹⁰¹

Sin duda las negociaciones que emprendió la Sociedad Mexicana de Minería para formar una nueva legislación fueron dirigidas por los altos funcionarios de la federación y los gobernadores de los estados. No en balde, esta asociación era presidida por el secretario de Fomento y en su comisión de legislación se encontraba Porfirio Díaz.

El hecho de que el debate, las negociaciones y los acuerdos se desarrollaran por una instancia extracongresual puede explicarse por varios motivos.

Es probable que en el Congreso no estuvieran representados o por lo menos no de manera suficiente los intereses de los empresarios que serían afectados. Desde la década de 1870 los que pugnaron por reformar las Ordenanzas de Minería habían señalado que lo deseable era que ésta se iniciara en el poder legislativo, pero en éste había muchas "clases que carecen de representación, y están entre éstas comprendida la clase minera, no puede por lo mismo el Congreso iniciar con acierto esta delicadísima reforma" --había afirmado el inquieto ingeniero en minas Santiago Ramírez.¹⁰² Además, era necesario que las modificaciones a la ley fueran elaboradas por un grupo especializado que tuviera los conocimientos técnicos necesarios.

Ramírez tenía razón, la distancia entre importantes y poderosos sectores sociales y el Congreso se manifestó en el debate parlamentario en el que no se discutieron dos elementos fundamentales que habían sido debatidos públicamente a lo largo de una década: la forma de propiedad minera y la necesidad de atraer inversiones extranjeras para reactivar la explotación.¹⁰³

Un importante grupo de mineros demandaba que se estableciera el derecho individual de la propiedad, por lo que exigieron que las minas fueran del primer ocupante y negaban al Estado todo derecho a intervenir en cualquier fase de la explotación y venta de minerales. Esta posición que era más cercana a los principios liberales se mostraba en contra del derecho de

¹⁰¹ Velasco et al, 1988, pp. 344-345.

¹⁰² Ramírez, 1871, p. 17.

¹⁰³ El artículo de Romero Gil, 1998, muestra las demandas que presentaban los mineros del Noreste. Se necesitaba capital extranjero para poner en actividad las minas abandonadas por inundación o aterramiento, para instalar haciendas de beneficio y evitar así la exportación de metales a las fundidoras del sur de los Estados Unidos, para establecer vías de comunicación que facilitaran el abastecimiento de insumos y víveres, para financiar la modernización de los métodos de explotación y refinación.

regalía y en particular en contra de la práctica de denuncia, porque --según argumentaban-- los empresarios vivían bajo la inseguridad en la propiedad, la inseguridad en la inversión, y con la amenaza de la intervención del Estado en la explotación, circulación y venta de los minerales.¹⁰⁴

La demanda para cambiar la forma de la propiedad minera y otorgar condiciones que atrajeran al capital extranjero se explicitó en el propio dictamen de la comisión de la Cámara de Diputados que indicaba que lo que la legislación buscaba era “ofrecer suficientes garantías a los capitalistas mexicanos o extranjeros que tengan decisión de explotar minas en cualquier región de nuestro vasto territorio”.¹⁰⁵ Sin embargo, los congresistas nada dijeron sobre tan importante tema. La ausencia de debate podría obedecer a dos razones:

Primero, al debilitamiento de las posiciones confederales en el Congreso y, por ende, la creciente convicción por parte de los diversos grupos parlamentarios de la necesidad de contar con una legislación unificada en materia de minería, lo que permitió que prosperara el código.

Segundo, es probable que a los miembros de las cámaras no les resultara extraño que se acudiera a una instancia extracongresual puesto que en el pasado la Secretaría de Fomento había convocado a los estados a Juntas de Minería para que expresaran su opinión sobre una posible reforma.¹⁰⁶ A esta experiencia se agregaba la reiterada demanda de los mineros para que el Ejecutivo convocara a representantes de los estados junto con los abogados más competentes en la materia para formar un nuevo código que presentarían al Congreso “para que éste sometiéndolo a los trámites que juzgase necesarios le imprimiera el sello de legalidad que corresponde a una ley de esta especie”.¹⁰⁷

De hecho, éste fue el trabajo que llevó a cabo la Sociedad Mexicana de Minería. El código fue finalmente promulgado en noviembre de 1884, y entró en vigor en 1885.

La exposición de motivos que antecede al código reconoció que la nueva ley se basaba en las Ordenanzas de Minería y en algunas leyes mineras de otros países. El código no pretendía una reforma radical sino la sistematización de las numerosas disposiciones sueltas, de modo que marcaba una línea de continuidad frente a la política emprendida por la Secretaría de Hacienda desde la década de 1870 en el sentido de facilitar y ampliar las concesiones y disminuir los gravámenes fiscales.

¹⁰⁴ La principal objeción que levantaban era en contra de la práctica del denuncia, puesto que la legislación establecía que en caso de que las minas no fueran explotadas un denunciante podía obtener la pertenencia a su favor, previa orden judicial.

¹⁰⁵ 11º. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1881, *Diputados*, 1882, T. III, p. 863.

¹⁰⁶ En 1868 la Secretaría de Fomento convocó a una Junta de Minería formada con los representantes de los principales estados mineros: Guanajuato, Zacatecas, México, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora Jalisco, Durango, Chihuahua, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz para conocer sus necesidades y propuestas para resolver sus problemas. Ramírez, 1871, p. 20.

¹⁰⁷ Ramírez, 1871, p. 20.

El código fue producto de un esfuerzo de conciliación entre los grupos que se mostraban en favor de establecer la propiedad privada absoluta y aquellos que defendían la tradición y, por ende, los principios regalistas. Por ello, el código estableció dos tipos de propiedad: el derecho de concesión y accesión. Para diferenciarlos se tomó como criterios el valor de las sustancias explotadas y la forma en que se encontraban en el subsuelo. Todos los minerales que formaban vetas, mantos y masas, los cuales para su explotación era necesario hacer excavaciones profundas quedaban amparados por el derecho de concesión. En otras palabras, el Estado se guardó una intervención directa sobre la industria tradicional de explotación de metales preciosos al establecer concesiones con requisitos y plazos definidos. Razón por la cual también mantuvo el “denuncio”, disposición proveniente de las Ordenanzas que buscaba que las minas se mantuvieran en permanente explotación. Así se consideró “desierta y abandonada una mina y podrá adjudicarse al que la denuncie, cuando al término de un año haya dejado de trabajarse con seis operarios”.¹⁰⁸

Para incentivar nuevas industrias como la explotación del carbón de piedra, hierro, petróleo, y materiales de construcción se decretó que la propiedad de estas sustancias recaía en el derecho de accesión, es decir el dueño del predio era directamente propietario del subsuelo.¹⁰⁹

Pese al largo proceso de concertación que llevó a cabo el Ejecutivo para elaborar la legislación, ésta fue duramente criticada por los mineros tradicionales que demandaron su derogación. Santiago Ramírez, quien se destacó desde la década de 1870 como promotor de organizaciones mineras expuso que

es una ley absurda, que en sí misma tiene el germen de su destrucción y que no puede aceptarse aunque cuente con el apoyo del Poder [...] Lejos de ser una ley protectora de este ramo, lo oprime, lo ataca, lo debilita y lo abate. Parece una ley dada expresamente en favor de los propietarios comunes, con perjuicio de los mineros, a quienes no otorga una sola ventaja.¹¹⁰

Más allá de las críticas, el nuevo código de minería sentó las bases jurídicas que permitieron el tránsito de una economía basada en la exportación de la plata a un modelo orientado a la producción de materiales industriales, entre los más importantes el cobre, el plomo y el carbón mineral, explotación que en la década de 1880 se intensificó con la inversión de capitales franceses a la que después se sumarían los norteamericanos.¹¹¹

¹⁰⁸ 15°. Congreso. Sesión del 25 de mayo de 1892. “Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia, consultando un proyecto de ley minera de los Estados Unidos Mexicanos”, *Senadores*, 1892, T. II, p. 398.

¹⁰⁹ Velasco *et al.*, 1988, p. 353.

¹¹⁰ Santiago Ramírez, *Observaciones al nuevo Código de Minería expedido por decreto de 22 de noviembre de 1884* citado por Velasco *et al.*, 1988, p. 354.

¹¹¹ Resulta ilustrativo que en 1884 se estableció la Negociación del Boleo, de capital francés, para la explotación de varias minas de cobre en el municipio de Mulegé, Baja California, controlada por la Casa

El Código Mercantil, producto extracongruesal

La demanda legislativa que Manuel González recogió y formuló en iniciativa de ley para reformar la fracción X del artículo 72 constitucional para que el Congreso quedara facultado para legislar en materia de minas, fue ampliada por el Senado en el sentido de que el poder legislativo pudiera también expedir un código mercantil.

La formulación de una ley reglamentaria de comercio unificada para toda la República tenía su propia historia. El comercio era visto como la actividad central de la economía, en ese sentido son ilustrativas las *Lecciones elementales de economía política* (1871) de Guillermo Prieto quien explicaba que “el comercio es el vínculo que une y armoniza todas las demás industrias, es el medianero entre la necesidad y la satisfacción de ella”. Por lo tanto, señalaba que “el comercio es a la vez causa y efecto del desarrollo social”. Por ello, la libertad de cambios y el derecho a la propiedad nuestra Constitución los había elevado ‘al rango de derechos imprescriptibles y preceptos constitucionales’. Sin embargo, señalaba Prieto que “entre nosotros, hay obstáculos naturales que se oponen o paralizan los cambios, y otros artificiales”. Entre los primeros señalaba las “pésimas vías de comunicación” y “el apartamiento de la clase indígena, la manera que hace sus cambios, y sobre todo su falta de consumo”. En otras palabras, se reconocía que no estaban monetizados y que tampoco participaban en el incipiente mercado nacional. Para Prieto la manera de reactivar el comercio era por medio de una solución integral que combatiera “las causas artificiales” que impedían la libertad de cambios: “la alcabala, la leva, el embargo, el salteador, el plagiarío, la suspicacia de la policía y los odios locales”. Para la doctrina liberal los derechos económicos estaban intimamente ligados con los derechos políticos. La existencia de las alcabalas, peajes, el embargo y la práctica de la leva eran problemas que se dirimían en estos dos ámbitos. De la misma manera que la inseguridad que dificultaba el comercio por la amenaza de plagiarios y salteadores de caminos remitían a la incapacidad del Estado para impartir justicia y proteger la propiedad de los ciudadanos. El Congreso como defensor de los intereses sociales debía legislar para garantizar la seguridad pública, y derogar las leyes que trababan el comercio.

Los motores de cambio eran la moneda, el crédito y la facilidad de comunicaciones, a los poderes públicos quedaba fomentar estos aspectos que permitieran dar garantías y libertad al desempeño de los individuos.¹¹²

Rotschild. Esta empresa fue la que aportó la mayor parte de la producción nacional de cobre hasta 1900. A principios del siglo XX comenzó a ser importante la contribución de las empresas explotadoras de yacimientos en el norte de Sonora: la Moctezuma Copper Company de Nacozari y la Cananea Consolidated Copper Company. Velasco et al, 1988, pp. 254 y 260-262.

¹¹² Prieto [1871], 1990, pp. 356-357.

El texto de Prieto ilustra la importancia que los liberales daban al comercio como motor del desarrollo social, era un diagnóstico de la realidad del país y también una demanda para organizar el crédito tan ansiado para la reactivación económica.

El programa electoral de Manuel González compartía esta visión de la problemática que obstaculizaba el libre cambio de las mercancías, y tratándose de un problema con múltiples facetas ofrecía entonces una solución integral. Conviene recordar sus principales postulados. El primer elemento que indicó era la necesidad de establecer una legislación civil uniforme, ya que su ausencia impedía las transacciones y obstruía el cambio de la propiedad y el curso del dinero. El segundo era garantizar la propiedad y las transacciones mercantiles. El tercero consistía en incrementar las ventas internas y las exportaciones de la República. Los elementos anteriores permitirían sembrar la confianza en el comercio y así “se establecería gradualmente la circulación de billetes garantizados por las firmas capitalistas nacionales y extranjeras”.¹¹³

Manuel González durante su presidencia efectivamente atendió el ramo judicial al reformarse el Código de Procedimientos Civiles y Penales para el Distrito Federal y Territorios, impulsó la concesión y construcción de ferrocarriles y retomó la iniciativa para formular un código de comercio que había sido enviada al Congreso el 28 de septiembre de 1880, durante el primer gobierno de Díaz.

El proyecto de ley había sido formulando bajo la “inspección del secretario de Justicia” con la encomienda de que el proyecto quedara dentro de las líneas generales marcadas por la Constitución, su labor debía basarse en “los trabajos que existían desde algunos años, y eran obra de una comisión especial”, explicó el presidente oaxaqueño a las cámaras.¹¹⁴

La escasa oposición que manifestaron los legisladores tuvo lugar cuando se sometió la iniciativa para reformar la fracción X del artículo 72 constitucional que en su redacción original señalaba que el Congreso de la Unión tenía la facultad de “establecer las bases generales de la legislación mercantil”. La reforma que se consultaba –como se ha visto– establecía que el Congreso estaría facultado para “expedir códigos obligatorios en toda la República de minería y comercio”.

La oposición confederal tuvo por vocero a Rafael Herrera, quien señaló que la constitución norteamericana, modelo de la mexicana, no tenía disposiciones generales sobre el comercio “aún respecto a la bancarrota, materia importante, ha preferido el fraude de los haberes al ataque de la libertad mercantil”. En cambio en México no sólo se contaba con una detallada legislación sobre la bancarrota sino que “nos presentan una adición constitucional

¹¹³ Programa electoral [1880], 1995, pp. 148-153.

que inevitablemente va a causar un escándalo en la República, se quiere establecer el código federal mercantil". Para Herrera el problema estaba en que el país quería impulsar la actividad mercantil por lo que en lugar de copiar el exitoso ejemplo de la república vecina donde "el espíritu de empresa no tiene límite ni barrera alguna" se le establecían restricciones. Más aún, para él se trataba de una política contradictoria ya que mientras

nosotros venimos hoy abriendo la puerta a las grandes empresas, que hoy venimos como quien dice a entrar a una avenida ancha de progreso ¿vamos a establecer esas trabas y sus restricciones encerrando a los estados en un círculo de hierro para darle una legislación especial? Esto señores diputados --concluía el diputado Herrera-- ataca la libertad de los estados y la libertad mercantil.¹¹⁵

A la oposición, en sus argumentos, escapaba que la legislación no sólo podría servir para imponer restricciones, sino también para favorecer ciertos intereses. Sin embargo, estas objeciones del grupo opositor ni siquiera recibieron respuesta de la comisión de dictamen, y la reforma constitucional fue aprobada por una inmensa mayoría.

La comisión de dictamen de la 10a. Legislatura también aprobó la iniciativa "en todas sus partes tal y como lo había enviado el Ejecutivo", pero no la presentó al pleno posiblemente porque aún no se había reformado la Constitución facultando al Congreso para legislar en materia mercantil.¹¹⁶

La comisión de dictamen de la 11a. Legislatura retomó el estudio del proyecto de ley, y los comisionados señalaron que la iniciativa "presentaba complicadas cuestiones que no sería posible que la Cámara pudiera estudiar y resolver en el corto plazo que faltaba para clausurar el periodo de sesiones". Por ese motivo el diputado Melgarejo propuso una moción suspensiva para que no se llevara a cabo el debate de la iniciativa y se facultara al Ejecutivo para expedir esta legislación reglamentaria.¹¹⁷ Esta moción no dejaba en entera libertad al Presidente sino que lo obligaba a que revisara el proyecto que había enviado a la Cámara de Diputados y el dictamen que había elaborado la comisión de la 11a. Legislatura. Prácticamente sin discusión alguna¹¹⁸ se aprobó la moción por 119 votos a favor y 8 en contra.

¹¹⁴ "Informe del presidente Díaz al 10º. Congreso el 16 de septiembre de 1880" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 76.

¹¹⁵ 10º. Congreso. Intervención de Rafael Herrera. Sesión del 17 de junio de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 771.

¹¹⁶ El diputado Melgarejo en su intervención se limitó a señalar que la iniciativa de código mercantil "por circunstancias que son bien conocidas quedó pendiente de resolución". 11º Congreso. Intervención del diputado Melgarejo. Sesión del 12 junio de 1883, *Diputados*, 1883, T. II, p. 754.

¹¹⁷ A la letra el diputado Melgarejo indicó que consideraba que "es más oportuno dejar a la meditación y reposo del Ejecutivo el estudio de este negocio". Intervención del diputado Melgarejo. 11º Congreso. Sesión del 12 junio de 1883, *Diputados*, T. II, 1883, p. 755.

¹¹⁸ La única intervención en contra estuvo a cargo del diputado Solana. El diputado Melgarejo una vez que se aprobó su moción suspensiva había propuesto que se iniciara el debate del proyecto. Solana sostuvo que los diputados no podrían debatir la moción suspensiva, puesto que infringirían el reglamento y los principios constitucionales. A lo que Melgarejo respondió que "si la cámara aprobó la proposición suspensiva, tiene como

El diputado Melgarejo ahora en calidad de presidente del Congreso fue comisionado para presentar y defender esta moción ante el Senado, pero se presentaba un importante problema a resolver: el facultar al Ejecutivo para legislar en tiempos de paz era un hecho sin precedente, puesto que violaba la Constitución que en su artículo 5º., prohibía que “el poder legislativo se pudiera depositar en un solo individuo”. Con un argumento sofista defendió que no se trataba de una violación a la ley fundamental ni de una delegación de facultades de uno a otro poder “porque hay varios casos consignados en la Constitución en que un poder ejerce las funciones de otro, como por ejemplo, el Congreso que erigido en Gran Jurado ejerce funciones judiciales y la Suprema Corte de Justicia que dispone de la fuerza armada para hacer efectivos los recursos de amparo”.¹¹⁹

El Senado más cauteloso se limitó a responder que la comisión respectiva estudiaría el proyecto.¹²⁰ Sin ningún debate significativo se aprobó la iniciativa. A los pocos meses se promulgó el decreto que facultó al Ejecutivo para expedir el código mercantil en los términos propuestos por la moción suspensiva.¹²¹

El Congreso al delegar sus facultades legislativas en el Ejecutivo se guardó la atribución de revisar la manera en que éste las había usado antes de promulgar el código. La comisión ratificó la autorización que había dado al Presidente en términos elogiosos.¹²² Javier Torres Adalid como vocero de la comisión solicitó al pleno que ratificara el voto de confianza que había dado al Ejecutivo el pasado 15 de diciembre de 1883 aprobando la legislación “como el Ejecutivo la ha mandado”. Pero, además, recordó a la cámara que ésta reasumía su facultad legislativa para reformarlo, así “el cuerpo legislativo obrará lo mismo que ha obrado en lo relativo a los demás códigos, irá modificando gradualmente aquello que la experiencia

consecuencia, que darle entrada al proyecto”. Se recogió la votación resultaron 73 votos a favor y 8 en contra, pero con ello no se había alcanzado quórum, por lo que se volvió a votar en la siguiente sesión. 11º. Congreso. Sesión del 12 junio de 1883, Diputados, T. II, 1883, p. 755.

¹¹⁹ “Una Comisión de la Cámara es portadora del proyecto de ley, por el que se faculta al Ejecutivo para expedir el Código de Comercio”. 11º. Congreso. Sesión del 15 de junio de 1883, Senadores, 1883, T. II, p. 230.

¹²⁰ 11º. Congreso. Sesión del 15 de junio de 1883, Senadores, 1886, T. II, p. 230.

¹²¹ A la letra el artículo único del decreto quedó redactado en los siguientes términos: “se faculta al Ejecutivo para expedir el Código de Comercio, previa la correspondiente revisión que haga del proyecto que remitió a la Cámara de Diputados, y el dictamen de la respectiva comisión de ésta”. “Leyes y decretos expedidos por el 11º. Congreso durante el segundo periodo de sesiones del segundo año. 1º. de abril al 18 junio de 1883”, Diputados, 1886, T. II, p. 1063.

¹²² La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados asentó que el Código que se presentaba estaba acorde con las otras legislaciones que regían a “los pueblos más civilizados del mundo y acomodados a las instituciones que nos rigen; en ese concepto al hacer uso de las facultades que se le concedieron, no se ha extralimitado en ninguna manera, y antes por el contrario se ha circunscrito a presentar una obra que llena su objeto y corresponde satisfactoriamente a las necesidades públicas y en particular a las del comercio”. 11º. Congreso. Sesión del 2 de mayo de 1886, Diputados, 1886, T. IV, p. 289.

demuestre que necesita modificación”.¹²³ Con esta aclaración el Código fue aprobado por unanimidad por los diputados, y lo mismo ocurrió en el Senado.

El Código de Comercio quedó organizado en 6 libros y su objeto era reglamentar toda actividad mercantil, por lo que en su artículo 4º. indicó que tenía por base el Código Civil, “cuyos preceptos modifica sólo en la parte estrictamente necesaria para fijar la naturaleza de los negocios mercantiles, y determinar los derechos y obligaciones que de ellos deriven”.

En su artículo 1º definió lo que habría de entenderse por comercio, éste era “la reunión de actos cuyo objeto exclusivo es el lucro, mediante la compra, venta o permuta de los productos de la naturaleza, de la industria o del arte; de su aseguramiento o transporte, o de otras convenciones, autorizadas por la legislación o permitidas por el uso”.

El libro segundo reguló los actos mercantiles de manera que toda venta que tuviera lugar en las fábricas, manufacturas, almacenes, tiendas, bazares y fondas, eran materia del Código. Este también normaba la transportación por tierra y fluvial, los espectáculos públicos, las sociedades anónimas, instituciones bancarias y de crédito, e incluso por primera vez las aseguradoras. El libro tercero se dedicó al comercio marítimo; el libro quinto a la suspensión de pagos, quiebra o bancarrota; y el libro sexto a los juicios mercantiles.

El Código por primera vez incluyó preceptos relativos a las instituciones bancarias, debido a su importancia será necesario indicar muy brevemente, la situación crediticia y las organizaciones financieras que existían en el país.

Tras diversos proyectos¹²⁴ e infructuosos intentos para establecer sociedades de crédito¹²⁵, el único banco que existía en 1880 era el de Londres, México y Sudamérica fundado en 1863 como una sucursal de un establecimiento londinense. Sin embargo, esta institución no tenía la capacidad para dar servicio a toda la República. La mayor parte del crédito era a corto plazo y seguía siendo prestado por casas mercantiles o agiotistas que lo otorgaban como una extensión de sus actividades comerciales, así las condiciones con las que se otorgaban préstamos a la minería, agricultura y comercio variaban considerablemente de región a región.¹²⁶ La insuficiencia de servicios financieros se ilustra con el hecho de que los

¹²³ 11º. Congreso. Sesión del 26 de mayo de 1884, Diputados, 1886, T. IV, p. 394.

¹²⁴ A lo largo del siglo XIX se presentaron al Ejecutivo innumerables proyectos para establecer diversos tipos de instituciones financieras. Cabe destacar los siguientes: el proyecto que Manuel Escandón presentó en 1853 al entonces presidente Antonio López de Santa Anna para establecer un banco de Estado. El proyecto de 1857 que Patricio G. Cardeña presentó al Ejecutivo para fundar un banco comercial en la ciudad de México, y los diversos intentos realizados por bancos franceses para establecer una banca de estado para el imperio de Maximiliano. Fragmentos de cada una de estas propuestas se reproducen en Ludlow y Marichal, 1998. Véase también Ludlow, 1988.

¹²⁵ El Banco de Avío que fue creado en 1830 para apoyar la minería cerró sus puertas en 1841. Un excelente estudio sobre esta institución es el de Potash, 1959.

¹²⁶ José Valadés señala que en el Bajío el interés que pagaban los agricultores fluctuaba del dos al cinco por ciento mensual, en Querétaro se pagaban intereses entre el tres y el seis por ciento. En Nuevo León el crédito

créditos por pequeños montos y a corto plazo eran ofrecidos por las casas de empeño.¹²⁷ Por si fuera poco, el comercio se veía entorpecido por la escasez de moneda circulante debido a que ésta se exportaba, por lo que para cubrir el vacío monetario comerciantes, haciendas y compañías mineras utilizaban como medio de pago fichas, tlacos y pilones de circulación local. El metálico no era uniforme porque las casas de moneda estaban arrendadas a particulares, y hasta 1894 pasaron a ser controladas directamente por la Secretaría de Hacienda, de modo que había monedas decimales y predecimales, horadadas, limadas, auténticas y falsas. El dinero no tenía un valor uniforme, puesto que la transferencia de fondos a través de letras de cambio tenía un rango de descuento entre el 2 y 4% sobre la ciudad de México. Al igual que en la época colonial, empresarios y comerciantes preferían continuar trasladando los recursos en metálico por medio de convoy o *conducta*, pero ante los frecuentes asaltos que ésta sufría, la Secretaría de Hacienda estableció un calendario oficial que no obedecía a la lógica de los flujos monetarios.

Desde fechas muy tempranas las casas mercantiles tuvieron una activa participación en las finanzas públicas debido a que el gobierno federal se vio obligado a solicitar créditos con altas tasas de interés a la comunidad mercantil del país. A partir de la década de 1830 comenzaron a multiplicarse las transacciones en papeles del Estado, los que abarcaban una gama heterogénea de títulos, incluyendo certificados de aduanas, pagarés del ejército, bonos de la deuda interna, etc.¹²⁸

Con el objeto de establecer un banco de gobierno que apoyara a la Tesorería Federal, en 1881 el Ejecutivo otorgó una amplia concesión al Banco Franco-Egipcio que tomó el nombre de Banco Nacional Mexicano.

Ralph Roeder en *Hacia el México moderno* cita en extenso el informe de un "perito" que fue consultado por Manuel González sobre las ventajas o desventajas que podría tener otorgar a esta institución una concesión.

No es posible poner en duda, señor Presidente, que el establecimiento en México de un banco como el que estipula la concesión será uno de los actos que más honrarán la administración de usted. Considero bajo el punto de vista meramente financiero, es incuestionable su utilidad para el arreglo y la regularidad de los gastos del tesoro; para la consolidación y firmeza futura del crédito del gobierno [...] para asegurar en una palabra recursos abundantes al erario, respetabilidad y fuerza al gobierno nacional, prestigio efectivo a la administración y campo vasto a reformas en el orden hacendario.¹²⁹

comercial tenía un premio del dos por ciento, misma cantidad que se pagaba en Puebla, mientras que en San Luis Potosí el comerciante en géneros obtenía el crédito en Tampico pagando un doce por ciento, que incluía fletes y gastos de desembarque. Valadés, 1971, p. 20.

¹²⁷ Valadés, 1971, p. 20.

¹²⁸ Ludlow y Marichal, 1998, p. 16.

¹²⁹ Roeder [1973], 1995, T. I, p. 205.

La concesión ofrecía una amplia exención de impuestos por treinta años, la circulación exclusiva de los billetes que emitiera en las oficinas federales, preferencia al negociar las operaciones financieras del gobierno, exportación sin recargos de los dividendos pagaderos sobre la deuda externa.

El perito consultado por el Ejecutivo señaló que las condiciones relativas a contribución e impuestos “se han otorgado y otorgan diariamente a las empresas ferrocarriles con el aplauso del país y nada racional puede objetar a su aplicación en el banco, cuya importancia es sin duda de orden más elevado que cualquiera de aquellas”. Los privilegios realmente importantes que concedió la concesión eran la circulación exclusiva de los billetes del Banco Nacional en las oficinas federales, y la preferencia de éste para los negocios financieros, el perito juzgaba que a cambio de estos privilegios el gobierno obtendría grandes beneficios:

Una cuenta corriente en la que puede ser deudor hasta de cuatro millones de pesos en cada año por anticipos o préstamos de la Tesorería General, un interés recíproco de 6% al año por razón de saldos de la misma cuenta; una rebaja en la situación de fondos de las oficinas federales sobre el tipo corriente en cada caso, y un derecho de inspección y vigilancia sobre las emisiones del banco y su estado financiero, tanto por los interventores de su nombramiento como por la publicidad mensual de los cortes de cajas. Poniendo en paralelo las ventajas y aquellas concesiones no es posible negar que el contrato es verdaderamente favorable al gobierno federal, y lo que es más, que comparado con cualquiera de los grandes bancos europeos, son bien pequeños los privilegios y franquicias del Nacional.¹³⁰

Con todas estas recomendaciones el Ejecutivo sometió a la aprobación del Congreso el contrato con el Banco Nacional. Pronto se dejaron sentir sus ventajas puesto que introdujo por primera vez en México el crédito oficial, facilitó las operaciones mercantiles y substituyó el pago en moneda metálica por billetes de banco garantizados. Pero su circulación quedó limitada a un estrecho sector social, pues las clases populares continuaron utilizando fichas, y las clases medias urbanas moneda de plata de baja denominación.¹³¹

La apertura de este primer banco propició que otros abrieran sus puertas: el Banco Mercantil, de capital mixto mexicano-español y el Banco Hipotecario destinado a fomentar la agricultura.

Al parecer la demanda legislativa para reglamentar las instituciones de crédito tuvo dos fuentes: por una parte, el Ejecutivo se vio en la necesidad de regular la súbita actividad financiera y, por otra, la insistente solicitud de los directivos del Banco Nacional para que los poderes públicos elaboraran una ley reglamentaria que legalizara los términos de su contrato y

¹³⁰ Roeder [1973], 1995, T. I, p. 207.

que le otorgara garantías para salvar “la pugna y peligros que pueden surgir de establecimientos análogos, actuales y futuros”,¹³² es decir salvaguardar sus privilegios como Banco de emisión y como Banco de gobierno.

Aparentemente la demanda del Banco Nacional fue aceptada por el Ejecutivo, por lo que éste presionó al Senado para que en la reforma al artículo 72 fracción X que facultó al Congreso de la Unión para expedir los códigos federales de minería y comercio, agregarse que en éste último se incluyeran las instituciones bancarias. Era una medida extemporánea, que posiblemente obedecía a las presiones ejercidas por los banqueros, por ello el secretario de Justicia se vio obligado a intervenir en las sesiones del Congreso para ampliar los términos de las facultades extraordinarias que se habían concedido al Ejecutivo.¹³³

El informe del perito citado anunció los peligros que se derivaban de la concesión otorgada al Banco Nacional. El Ejecutivo lo había autorizado para que empezara sus operaciones con tres millones de pesos en efectivo, pero tenía la obligación de prestar al gobierno hasta cuatro millones cada año. Al cabo de pocos años el Banco prestaría todo su capital al gobierno hasta quedarse sin su fondo de garantía por lo que el Banco no podría pagar a la vista sus billetes y suspendería sus pagos, o el gobierno tendría que decretar el curso forzoso de su papel moneda.¹³⁴

En efecto, la institución financiera se vio presionada para conceder préstamos a mediano plazo para apoyar al gobierno federal, a los estatales y municipales.¹³⁵ Para fines de 1883 se vivía una crisis fiscal a consecuencia de la recesión internacional que afectó a los Estados Unidos y Europa que trajo consigo el retiro de las inversiones en minas y ferrocarriles, y a un presupuesto federal deficitario que el gobierno había sostenido abusando del crédito del Banco Nacional. Así el presupuesto acusaba un déficit de 25 millones, y tan apremiante era la necesidad de un crédito extranjero que el secretario de Hacienda propuso, como única alternativa a la bancarrota eminente, el reconocimiento de la deuda inglesa.¹³⁶

El Banco Nacional sufrió grandes pérdidas por el pánico que se registró entre el público, los comerciantes perdieron confianza en el papel moneda y exigieron que fuera

¹³¹ Riguzzi afirma que “el sesgo platista de la tradición novohispana y mexicana era muy fuerte: la base metálica constituía la “reserva popular” del “pueblo medio”. Riguzzi, 1999, pp. 350-351.

¹³² Citado por Ludlow, 1998, p. 173.

¹³³ 11º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1883, *Diputados*, 1883, T. III, pp. 392-393.

¹³⁴ Roeder [1973], 1995, T. I, p. 208.

¹³⁵ En abril de 1882 el Banco Nacional abrió una cuenta corriente al Ayuntamiento de Veracruz por 200 mil pesos, en septiembre otorgó un préstamo de 50 mil al gobierno de Zacatecas, en enero de 1883 otorgó un descuento de 30 mil pesos en favor del gobernador de Coahuila, en mayo de 1883 dio al gobierno federal un préstamo de 2 millones y en septiembre uno de 50 mil para el gobernador del Distrito Federal. Marichal, 1998, p. 136.

¹³⁶ El pánico entre el público se vio aumentado con los motines populares registrados en la ciudad de México durante diciembre de 1883 que rechazaban el uso de la moneda de níquel. Roeder [1973], 1995, T. I, p. 290.

canjeado por metálico. La institución pudo salvarse con un crédito de la Casa Baring, con la restricción del crédito público¹³⁷ y con la fusión que se llevó a cabo en 1884 entre el Banco Nacional y el Banco Mercantil pues de esta manera unieron lo que “el uno tenía y que al otro le faltaba”. El Nacional Mexicano tenía la fuerza legítima de la emisión y el Mercantil contaba con la representación del capital mexicano y del comercio de la República.¹³⁸

Para afrontar la crisis financiera los consejos directivos de ambas instituciones exigieron al Ejecutivo que se expidiera el Código de Comercio, condición que juzgaron necesaria para llevar a cabo la fusión.

Muy poco se conoce acerca de la instancia extracongresual que formuló el Código, sabemos que se formó una comisión y que quedó como responsable el secretario de Justicia, sabemos también que la 11a. Legislatura había estudiado el Código sometido por Díaz y que “lo confrontó, examinado para ello todos los códigos análogos de los países más civilizados” y aunque fue presentado ante el pleno, el debate fue interrumpido por una moción suspensiva que propuso que se facultara al Ejecutivo “para que examinara los trabajos de la comisión de la cámara y para que si encontraba aceptable lo que ella había hecho en esta materia, pudiera promulgar el Código de Comercio”. No obstante, el Ejecutivo nombró una segunda comisión especial que fue la que dio forma final al ordenamiento, pero no se conoce quiénes la integraban ni qué intereses representaban excepto que se “completó con el ingreso de uno de los miembros de la comisión de la cámara”.¹³⁹ Quizá se trataba del diputado Javier Torres Adalid.

Este hecho es de suyo importante, pues aunque la legislación fue elaborada por una instancia extracongresual, la integración de un diputado implicó el reconocimiento de los trabajos que había realizado la Cámara de Diputados y garantizaba la representación del cuerpo legislativo. No era un mero gesto de cortesía ni un recurso simbólico, en el terreno pragmático permitió aprovechar los conocimientos especializados adquiridos y estableció un vínculo con el Congreso que posibilitaba limar las resistencias que éste pudiera presentar.

La integración de un legislador a la comisión especial convocada por el Ejecutivo muestra que ésta era vista como una instancia suprainstitucional que acogía no sólo a los representantes de los intereses afectados sino también a los dos poderes federales constitucionalmente facultados para legislar.

Es de suponerse que en la formulación del Código participaron activamente los miembros del Consejo de Administración del Banco Nacional y algunos de sus accionistas

¹³⁷ Roeder [1973], 1995, T. I, p. 209 y Ludlow, 1998, pp. 166-167.

¹³⁸ Citado por Ludlow, 1998, p. 169.

¹³⁹ 11º. Congreso. Intervención de Javier Torres Adalid. Sesión del 26 de mayo de 1884, *Diputados*, 1886, T. IV, p. 394.

que formaban parte de las elites políticas federales o contaban con importantes nexos.¹⁴⁰ Sirva de botón de muestra unos cuantos ejemplos.

La mayor parte del Consejo de Administración del Banco Nacional estaba formado por lo acreedores de la "deuda de Tuxtepec" y se desempeñaba como abogado del Banco Pablo Macedo, quien había fungido como diputado en la 10a. Legislatura.¹⁴¹ Entre los accionistas estaba el senador Guillermo de Landa y Escandón, Carlos Rivas, secretario particular de Manuel González; y Jorge Hemmeneken y Mejía, congresista y apoderado de Díaz.¹⁴²

El Banco Mercantil Mexicano tenía un carácter distinto, puesto que el 49% de sus acciones estaban en manos de pequeños y medianos ahorradores. No obstante, entre los suscriptores que adquirieron cuantiosas acciones estaban las mismas familias de destacados comerciantes (Bermejillo, Iturbe y Escandón) que eran los accionistas mayoritarios del Banco Nacional, y el Mercantil contaba también con importantes funcionarios públicos como suscriptores.¹⁴³ Así, es probable que los accionistas estuvieran en condiciones de influir informal o formalmente (a través de la comisión especial) en la redacción del Código.

El fruto de las negociaciones entre el ejecutivo federal y los representantes de los intereses del Banco Nacional se muestra en dos documentos: en el contrato de concesión que otorgó nuevos privilegios al fusionado banco¹⁴⁴ y en la legislación que nos ocupa.

El artículo 8º. de la nueva concesión estableció que el gobierno quedaba obligado a "no conceder autorización para el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la República o para que los ya establecidos sin concesión federal puedan continuar sus operaciones después de transcurridos los plazos fijados [...] en el Código de Comercio".¹⁴⁵

El Código en sus artículos transitorios estipuló que entraría en vigor el 20 de julio de 1884 (art. 1). Las otras instituciones financieras (el Banco de Londres y México y los cuatro

¹⁴⁰ Los principales accionistas eran innumerables compañías y particulares extranjeros que obtuvieron más del 50% de las acciones. El 20 % de las acciones quedaron en manos de las familias de comerciantes o agiotistas mexicanos, además de los indicados, estaba la familia De Teresa y entre ellos Antonio de Mier y Celis, uno de los principales portadores de títulos de la deuda pública. Véase Ludlow, 1998, pp. 155-156. Este artículo brinda una detallada caracterización de los más importantes accionistas de los bancos Nacional Mexicano y Mercantil Mexicano.

¹⁴¹ El consejo de administración estaba presidido por Antonio de Mier y Celis, que a su vez dirigía la comisión formada por la Secretaría de Hacienda para solucionar el problema de la deuda interna, se encontraba a los comerciantes españoles José María Bermejillo y Félix Cuevas, así como el exdiputado lerdist y promotor de las concesiones ferroviarias Ramón C. Guzmán, además de los comerciantes Sebastián Robert y Gustavo Struck. Ludlow, 1998, p. 146.

¹⁴² Véase Ludlow, 1998, pp. 155-156.

¹⁴³ Entre los accionistas del Banco Mercantil que contaban con cargos públicos destaca el experimentado congresista Rafael Dondé, el cuñado de Manuel González y gobernador del Distrito Federal, Ramón Fernández, Roberto Nuñez, y el militar Juan Ibarra. Ludlow, 1998, pp. 161-163.

¹⁴⁴ La Tesorería tendría una cuenta corriente de 6 u 8 millones de pesos anuales, con un interés mutuo el 6%. Los saldos de ésta podrían ser cobrados por el banco con garantía de una parte de los derechos de aduanas marítimas y fronterizas, a través de certificados que se entregarían al banco.

¹⁴⁵ Citado en Ludlow, 1998, p. 171.

bancos regionales que se habían fundado para apoyar a la minería en Chihuahua) tendrían solamente tres meses para sujetarse a las disposiciones legales (art. 7), y contarían con seis meses para retirar su circulante, de lo contrario estas instituciones serían liquidadas (art. 9). Siendo los beneficiarios directos el Banco Nacional y el Banco Mercantil --en proceso de fusión al momento de expedirse el Código-- se les dedicó el art. 11 transitorio que especificaba que no tendrían que sujetarse a las prescripciones del ordenamiento federal en "lo que se refiera a la constitución y administración de la sociedad, ni en lo relativo a la emisión de billetes" todo lo cual se regiría por sus estatutos.

El Código de Comercio además estableció importantes candados para la fundación de nuevas instituciones de crédito. La actividad rectora financiera quedó en manos del Ejecutivo, de manera que no podría fundarse ningún banco en el país sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda (art. 954), la que aprobaría sus estatutos (art. 956). Los bancos debían ser sociedades anónimas con domicilio en el territorio nacional (art. 955), y constituirse con un capital mínimo de 500 mil pesos, de los cuales para iniciar sus operaciones debían tener en caja y en moneda efectiva de oro o plata por lo menos un 50% (art. 957). La emisión de billetes se gravaría con un impuesto del 5%, prohibió que colocaran su capital fuera del territorio nacional y que los bancos extranjeros tuvieran en México sucursales o agencias que emitieran billetes (art. 978 y transitorio 11).¹⁴⁶

En síntesis, la principal ventaja que gozó el Banco Nacional fue que la legislación le permitió consolidarse como banco de gobierno, encargado de la deuda y la emisión. Sus billetes se admitían en las oficinas federales y se permitió su circulación en todo el país.¹⁴⁷ Mientras que el papel moneda emitido por otras instituciones de crédito sólo era reconocido como títulos de crédito y su difusión se limitaba al territorio estatal para los bancos provinciales.

Las comisiones de dictamen como principal punto de negociación: la Ley de Colonización

Las prácticas parlamentarias inauguradas en el *iter legis* seguido para la supresión de las alcabalas y los códigos mineros y mercantil podrían dar una falsa imagen del Congreso, apareciendo como una institución política atrofiada. Conviene analizar el proceso legislativo bajo el cual se formuló la *Ley de Colonización* de 1883 porque permite mostrar la activa

¹⁴⁶ Código de Comercio..., 1884.

¹⁴⁷ Ludlow, 1998, p. 172. Los abogados del banco fusionado, Indalecio Sánchez Gavioto y Pablo Macedo, explicaron de la siguiente manera el carácter mixto que daba "a la nación los servicios que prestarle pudiera un banco de Estado [...] llenada esta obligación, le queda capital bastante para atender el servicio de comercio, porque los fundadores de este banco se propusieron prestarle ambos servicios y reunieron el capital para ambos objetos". Citado por Ludlow, 1998, p. 174.

participación del Senado como cámara revisora, y permitirá analizar esta ley como pilar fundamental de la dirección de la política económica del país.

Para poder explicar la importancia de esta ley federal es necesario revisar brevemente sus antecedentes. La colonización era parte de una problemática básica para el liberalismo decimonónico mexicano: alcanzar la individualización de la propiedad, y en especial de los bienes raíces rurales. El ideal que se quería alcanzar era una sociedad de pequeños propietarios agrarios lo que permitiría --como se ha visto en el capítulo 1-- el desarrollo de la ciudadanía y “el progreso de la economía mexicana”. Se ensayaron dos vías paralelas: la ruptura de las propiedades corporativas y la colonización, ésta última, daba la oportunidad de explotar “los inmensos terrenos que por falta de población no descubren su riqueza”.¹⁴⁸ La colonización, además, se fundamentó en un arraigado prejuicio racial puesto que se esperaba que industriales colonos de origen europeo predicaran con el ejemplo del trabajo y con la utilización de modernas técnicas de cultivo, lo que ayudaría a elevar al indio de su “degradación moral”.¹⁴⁹

Durante la décadas de 1850 y 1860 la legislación se orientó a individualizar la propiedad. Entre la multitud de leyes, decretos y circulares que se promulgaron destaca por su importancia la *Ley de desamortización de bienes de corporaciones* (1856), que según apuntaban los legisladores tenía por objeto eliminar “uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación” que era “la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”.¹⁵⁰ Es de sobra conocido que esta ley trató de convertir a los arrendatarios de los bienes las corporaciones (eclesiásticas y civiles) en propietarios.¹⁵¹ No obstante, la aplicación de la ley trajo consecuencias distintas a las planeadas. Por una parte, tuvo un impacto regional muy diferenciado, ya que la mayor parte de las adjudicaciones se concentraron en el entonces extenso Estado de México y Veracruz, mientras que en las entidades del Norte, el Pacífico y Sureste fueron insignificantes.¹⁵² Por otra parte, en lugar de favorecer a jornaleros, medieros y

¹⁴⁸ Prieto, [1849], 1994, p. 49.

¹⁴⁹ Para profundizar sobre el papel de la colonización como remedio a la degradación moral de los indígenas puede consultarse Pimentel [1869], 1995, véase también Sierra [1889], 1984.

¹⁵⁰ La ley se reproduce íntegra en Navarro, 1997, pp. 505-511 y en Dublán y Lozano, 1876-1911, Vol. VIII, pp. 197-201.

¹⁵¹ El artículo primero estableció que todas las fincas rústicas y urbanas “de las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicaran en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual”. El artículo tercero especificaba que “bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o tenga el carácter de duración perpetua o indefinida”. Navarro, 1997, p. 505.

¹⁵² Jan Bazant ha demostrado que la desamortización que se llevó a cabo en 1856 y 1857 tuvo una incidencia regional diferenciada. En el Estado de México se llevaron a cabo 2, 255 adjudicaciones, en Veracruz 959. en

arrendatarios, benefició a la elite liberal que contaba con recursos para adquirir las tierras y sostenerlas.¹⁵³

La ley de desamortización sirvió fundamentalmente para poner a la venta los bienes eclesiásticos, pero poca incidencia tuvo sobre los bienes de las corporaciones civiles. Con objeto de iniciar la adjudicación de estos últimos, se publicó la circular de 9 de octubre de 1856, que tenía un objetivo adicional, “favorecer a las clases desvalidas” por lo que se mandaba que los terrenos sujetos a desamortización cuyo valor fuese menor de 200 pesos debían ser adjudicados a los arrendatarios sin que se les cobrara alcabala ni derecho alguno.¹⁵⁴

Poco después, en 1863, se promulgó la *Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos* para crear nuevos núcleos de población con colonos mexicanos y obtener recursos que el gobierno de Juárez destinaría al pago de la deuda pública.¹⁵⁵ Pero no consiguió los objetivos que perseguía porque la habilitación de las tierras baldías (medición, deslinde y ocupación), se basó en “el denuncia”,¹⁵⁶ pero los denunciantes no solían contar con los cuantiosos recursos económicos necesarios para habilitar los terrenos.

Fue bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada cuando se dio forma a una nueva ley que realmente buscaba atraer colonos extranjeros: la *Ley General de Colonización* (1875), antecedente directo de la ley de colonización de 1883 que nos ocupa.

La legislación de 1875 buscó salvar los inconvenientes que presentaba la ley juarista confiando la tarea de colonización a empresas particulares, mismas que recibirían una subvención por cada familia de inmigrantes establecida. La labor de deslindar y evaluar los terrenos quedó a las compañías colonizadoras y/o a las empresas conocidas como “comisiones exploradoras” que recibirían como pago a su trabajo la donación de una tercera parte del terreno deslindado. No obstante, se obtuvieron escasos resultados.¹⁵⁷

Puebla 705, en Oaxaca 377, en Michoacán 316, en el territorio de Colima 302, y en el resto de los estados y territorios de la República fue inferior a las 250. Bazant, 1995, p. 105, Cuadro 1.

¹⁵³ La mediana y pequeña propiedad en un primer momento efectivamente pasaron a manos de medieros, arrendatarios y pequeños propietarios. Pero muchos de ellos por falta de recursos financieros a cambio de anticipos que les proporcionaban comerciantes y hacendados entregaban sus productos. Paulatinamente los pequeños propietarios al no poder cubrir los anticipos acabaron por transferir sus propiedades convirtiéndose en jornaleros o trabajadores migrantes. Sujetos a jornal quedaron expuestos a las fluctuaciones de precios con el resultado de que en los años de malas cosechas no podían, como antes, recurrir a las tierras comunales que habían sido privatizadas, y que suavizaban los efectos de las crisis agrícolas. Hernández Chávez, 1993. Bazant afirma que en el Distrito de México el 51.5% del valor total de los remates fueron adquiridos por mexicanos de conocida filiación liberal. Bazant, 1995, p. 114.

¹⁵⁴ Knowlton, 1995, p. 123.

¹⁵⁵ El precio del título de propiedad se pagaría de la siguiente forma: dos terceras partes en efectivo (uno para la federación, y otra para el estado en donde el terreno estuviera situado) y la tercera parte se destinaría al pago de la deuda pública. De Vos, 1995, p. 229.

¹⁵⁶ El denunciante debía dar a conocer los terrenos baldíos que reclamaba al juez de primera instancia del distrito, quien nombraba a un perito capaz de hacer el apeo y levantar el plano del terreno.

¹⁵⁷ Pocos resultados se obtuvieron con la Ley de Colonización de 1875. El primer contrato que celebró el Ejecutivo fue en febrero de 1878 con la Compañía Mexicana Agrícola Industrial y Colonizadora de los Terrenos

La iniciativa que presentó el Ejecutivo en 1883 fue objeto de una muy escasa oposición. Cuando se presentó a la 11a. Legislatura la adición del Senado en el sentido de conceder al Congreso facultades para promulgar no sólo el código de minería sino también el de comercio y una nueva legislación sobre colonización y tierras baldías, únicamente el vocero del grupo confederal, Rafael Herrera, expresó su preocupación por establecer a quién pertenecerían los ingresos obtenidos de la venta de tierras baldías ¿a la federación o a los estados?¹⁵⁸ Pero en lo que se refiere a la colonización era un asunto resuelto por la ley fundamental de 1857 ya que a la federación competía través del Congreso de la Unión “dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía” (art. 62 fr. XXI) y “fijar las reglas a las que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y los precios de éstos” (art. 72 fr. XXIV).¹⁵⁹

Más importante resulta que la iniciativa que presentó el Ejecutivo en 1883 unió el proceso de colonización y el de individualización de la propiedad que en las décadas anteriores habían estado separados. Fue precisamente en contra de esta tentativa que actuó la comisión de dictamen del Senado.¹⁶⁰

El senador Garay como vocero de la dictaminadora explicó al pleno que la comisión suprimió el artículo 3º. y los últimos dos párrafos del artículo 31 del proyecto de ley.

El artículo 3º. prevenía “que en caso de duda sobre los títulos de propiedad que amparaban los terrenos, estos podrían ser ocupados desde luego por el Ejecutivo depositando el importe a los particulares a un juicio de propiedad o posesión para investigar estos derechos”. La comisión explicó que “sería tocar una cuestión que como todas las que se refieren a títulos de legitimidad de terrenos de la República es sumamente delicada”, por ende los miembros de la comisión proponían que en materia de terrenos baldíos debía continuar vigente la ley de 1863.¹⁶¹

de Colorado. Esta compañía se comprometió a instalar a 200 familias en el Territorio Nacional de Baja California. A fines de 1883 los contratos de colonización apenas eran nueve, y los de deslinde 20. De Vos, 1995, p. 230.

¹⁵⁸ 11º. Congreso. Intervención de Rafael Herrera. Sesión del 17 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, T. III, p. 771.

¹⁵⁹ De hecho se había convertido en una competencia federal desde el *Acta de Reformas* de 1847 que estableció que los poderes generales debían dictar las bases que guiaran a los estados. Pero no había sido un asunto de sencilla resolución. En este sentido resulta ilustrativa la intervención en el Congreso de Guillermo Prieto en 1849 al discutirse una de las leyes de colonización. El entonces joven diputado mostraba que los estados podrían perder toda competencia para señalar los terrenos que se desean colonizar, no podrían ponerles precio ni administrar los fondos de las ventas. “No pueden entender absolutamente en la enajenación, y en la parte administrativa de las colonias sólo intervienen de un modo muy subalterno y más bien como delegados del gobierno general que como soberanos”. Prieto, “Sobre el artículo 10 del proyecto de ley de colonización. (Primera parte) [1849]”, 1994, p. 50.

¹⁶⁰ La comisión de dictamen quedó integrada con los siguientes senadores: Garay, Maldonado, Salas, Rincón, Del Río. 11º. Congreso. Sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, Vol. III, p. 186.

¹⁶¹ “Dictamen de las reglas para colonización”. 11º. Congreso. Sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, Vol. III, p. 186.

Los comisionados no ofrecieron mayores razones y tampoco hubo debate alguno en el pleno que brinde más luces para explicar la resolución de la dictaminadora. Andrés Molina Enríquez en su clásico *Los grandes problemas nacionales* (1909) explicaba que la propiedad individual obtenida con base en la circular de 9 de octubre de 1856, que puso en venta los terrenos de los ayuntamientos y fraccionó los pueblos indígenas, no tenía un proceso de titulación acabado, pues la legislación estableció que al tratarse de fracciones que tenían un valor inferior a los 200 pesos recibirían “título de adjudicación de repartimiento”, pero era frecuente que resultara más costoso llevar a cabo una titulación notarial que el valor de la propiedad misma. Además, los títulos de repartimiento frecuentemente tenían errores de medida o de deslinde e incluso de ubicación.¹⁶²

Las diferencias jurídicas existentes debido a las diversas fuentes de propiedad y por ende, los impuestos y derechos que se pagaban por la propiedad raíz, así como los procesos de titulación presentaban una desigualdad enorme.

El artículo 3º. de la iniciativa del Ejecutivo de haberse aprobado hubiera favorecido a los denunciantes de terrenos baldíos quienes hubieran podido tomar posesión de los terrenos y venderlos, por encima de los derechos de los antiguos poseedores y usufructuarios, quienes se verían obligados a demostrar su posesión en largos y costos juicios para poder continuar cultivando sus tierras. Así, la legislación hubiese afectado la propiedad comunal de los ayuntamientos y pueblos, pero la legislación también amenazaba los derechos de los pequeños propietarios tanto de aquellos que habían adquirido propiedades con las *Leyes de Reforma* como a los dueños de rancherías, puesto que las leyes reglamentarias establecían que todo título tenía que justificar su legal desprendimiento de los derechos patrimoniales que fueron antes de los reyes de España o en su defecto la merced primordial que estos habían concedido a los pueblos, requisito que en ocasiones resultaba imposible cumplir, y siempre implicaba “inmensas dificultades y altísimos gastos”,¹⁶³ pero lo grave era que si los propietarios no lo cumplían sus tierras podrían declararse terrenos baldíos.

El artículo 31 de la iniciativa, que también fue suprimido por la comisión, preveía la posibilidad de expropiación de terrenos particulares para formar nueva colonias. Posiblemente la supresión de este artículo pueda explicarse con base en los intentos infructuosos para reglamentar el artículo 27 constitucional, que permitía la expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización.

¹⁶² Molina Enríquez explica que además estos terrenos sufrieron una importante depreciación en su valor a la venta puesto que el comprador solía deducir una parte del valor de la adjudicación. Molina Enríquez [1909], 1981, p. 129.

¹⁶³ Molina Enríquez [1909], 1981, pp. 210 y 211.

La Cámara de Diputados de la 10a. Legislatura discutió en noviembre de 1881 una iniciativa presentada por las legislaturas de los estados para reglamentar el citado artículo, pero tras un intenso debate los miembros de la comisión de dictamen retiraron el proyecto.¹⁶⁴

Con estos antecedentes inmediatos los comisionados de la 11a. Legislatura explicaban que suprimieron el artículo 31 del proyecto de la ley de colonización porque “las cuestiones de expropiación de terrenos particulares y las cuestiones de expropiación por causa de utilidad pública son muy graves y no deben de ser estudiados bajo el punto de vista gubernamental, sino bajo el respeto a la propiedad y garantía de los intereses particulares más o menos sanos”.¹⁶⁵ Así la dictaminadora abrió un viejo debate ¿debía prevalecer el bien común sobre la propiedad privada, derecho natural del hombre?

El 10°. Congreso debatió esta problemática expresando dos nociones diferentes sobre la función social de la propiedad. Un grupo de diputados encabezados por Manuel Dublán y Vicente Riva Palacio defendió la propiedad como un derecho natural del hombre, y proponía que toda expropiación tuviera varias instancias de revisión. Otro grupo encabezado por Justo Sierra sostuvo que el derecho a la propiedad era “un hecho sencillamente histórico [...] no es un derecho que venga de la naturaleza del hombre; es un derecho que viene de las necesidades sociales; es un derecho que se funda en esa necesidad social que se llama la ley”. El grupo encabezado por Sierra no creía que hubiera contradicción alguna entre el derecho individual a la propiedad y el derecho social a la expropiación como señalara Dublán.¹⁶⁶ Sin embargo, la comisión antes que inclinarse por una u otra posición retiró el dictamen, de modo que la expropiación quedó sin reglamentar en el periodo porfiriano.

Los argumentos de los comisionados de la 11a. Legislatura muestran que en el Congreso prevaleció la concepción jusnaturalista en el sentido de defender “el sagrado derecho a la propiedad”. Así la comisión propuso que para no “alarmar a la nación” estos asuntos

¹⁶⁴ La comisión que dictaminó la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en la 10ª. Legislatura quedó integrada con P. Molina, A. Mijares Añorga y Vicente Cárdenas, en su dictamen señalaron que la iniciativa presentada por las legislaturas de los estados obedecía a la necesidad de expedir la ley reglamentaria de dicho artículo, porque “no basta [...] consignar como se ha hecho en él, que “la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”, sino que es indispensable “designar la autoridad que debe hacer la expropiación”. El mismo dictamen muestra las dificultades a las que se enfrentaban los legisladores, no les era fácil conciliar una ley de expropiación con el respeto “al sagrado derecho de propiedad, base del orden social en todo pueblo bien constituido”, a lo que se añadía “las escasas leyes y disposiciones” que trataban sobre este asunto para en ellas basar el reglamento. En consecuencia, la dictaminadora proponía que para evitar conculcar los derechos del ciudadano se debía estudiar “que se entienda por utilidad pública, la autoridad que debe declararla y por que medios debe demostrarse la existencia de esa utilidad”. 10º Congreso. Sesión del 18 de noviembre de 1881, *Diputados*, 1882, T. II, pp. 915-916.

¹⁶⁵ “Dictamen de las reglas para colonización”. 11º. Congreso. Sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, Vol. III, p. 186.

¹⁶⁶ 10º. Congreso. Sesiones del 2 y 5 de diciembre de 1881, *Diputados*, 1882, T. II, pp. 1109-1124 y 1129-1146. Finalmente el dictamen fue retirado el 10 de diciembre de 1881. 10º. Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1881, *Diputados*, 1882, T. II, p. 1242.

debían ser nuevamente revisados cuando se contara con una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, y con esa base fijar las disposiciones correspondientes en la *Ley de Colonización*. Por último, la comisión exhortó al pleno a que sancionara las modificaciones que había introducido pues buscaban “satisfacer los intereses que establecen las condiciones de estabilidad a los inmigrantes que les permita venir a una nueva patria, pero no debe hacerse lastimando los intereses particulares, cuyos intereses de propiedad de cualquier manera no estén bien determinados”.¹⁶⁷ Sin debate alguno, el dictamen fue aprobado por unanimidad.

Cabe destacar la importancia de la enmienda que introdujo la dictaminadora del Senado. Los artículos que fueron suprimidos de haber sido aceptados se hubieran convertido en poderosas armas en manos de la Secretaría de Fomento pues hubiese permitido expropiar o declarar como terrenos baldíos las tierras de todos aquellos grupos sociales que no contaban con los títulos notariales que demostraran su propiedad. Quizá los comisionados tomaron en cuenta que los citados artículos eran una amenaza para la estabilidad social, puesto que se registraban múltiples levantamientos por la política deslindadora que se emprendía en los estados, se encontraban en armas campesinos de la Sierra Gorda (1871-1881); de Ciudad del Maíz, San Luis Potosí, (1877-1883) y de San José de la Isla, Zacatecas.¹⁶⁸

En pocas palabras, la dictaminadora con la modificación introducida logró que el proyecto de ley únicamente regulara la colonización, eliminando el articulado que el Ejecutivo podría utilizar para reorientar la tenencia de la tierra. La colegisladora aprobó la enmienda.

La exposición de motivos del dictamen del Senado indicó que la *Ley de Colonización* proporcionaba “los medios que dependen del poder público” para que en la República pudiese darse sin obstáculo el aumento de población.¹⁶⁹

La legislación de 1883 precisó las prerrogativas y obligaciones que tendrían las compañías deslindadoras, las colonizadoras y los propios colonos. Así, por medio de una ley general se dieron “las bases estables en que debe fundarse la colonización, las prerrogativas y seguridades con que puede contar el inmigrante, el colono mexicano, la condición en su nueva patria, los medios fáciles y seguros que se le proporcionan para adquirir importantes propiedades territoriales, cuya posesión les garantiza la ley y la determinación precisa de los terrenos de que puede disponer la nación y ofrecer a los inmigrantes”.¹⁷⁰

¹⁶⁷ “Dictamen de las reglas para colonización”. 11°. Congreso. Sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, Vol. III, p. 187.

¹⁶⁸ Una breve glosa de las causas y desarrollo de estas rebeliones se puede consultar en Reina, 1986.

¹⁶⁹ 11°. Congreso. Intervención del senador Garay. Sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, Vol. III, p. 186.

¹⁷⁰ “Dictamen de las reglas para colonización”. 11°. Congreso. Sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, Vol. III, p. 181.

La nueva legislación estableció que las tierras que se adjudicarían serían terrenos baldíos o de propiedad nacional, para lo cual el Ejecutivo mandaba que se deslindaran, midieran, fraccionaran y valuaran por medio de comisiones de ingenieros (art. 1). Para que México fuese un atractivo destino para los colonos la ley les concedía amplias exenciones de impuestos hasta por 10 años y lo exentaba del servicio militar (art. 7), se otorgaba a los colonos grandes facilidades para comprar las tierras, e incluso podrían solicitar hasta 100 hectáreas de manera gratuita, pero para obtener el título de propiedad también se les exigía que demostraran que habían cultivado por lo menos el 10% de los terrenos durante cinco años consecutivos (art. 3).

El Estado se guardó la facultad de calificar la calidad de los inmigrantes extranjeros por lo que se les exigía que acreditaran sus buenas costumbres y la ocupación que desempeñaban al presentar la solicitud para ingresar al país (art. 6), ya que se buscaba atraer labradores que se convirtieran en pequeños propietarios como medio para impulsar la agricultura.

La mayor parte del articulado se destinó a incentivar a las compañías deslindadoras y a las compañías colonizadoras. Las deslindadoras como compensación de sus gastos podrían conservar "hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten o de su valor" (art. 21). Las colonizadoras serían las encargadas del traslado e instalación de los inmigrantes, hasta por 20 años estarían exentas de todo tipo de contribuciones, excepto del impuesto del timbre. Asimismo el gobierno les daría primas por cada familia desembarcada y por cada familia establecida (art. 25).

El Ejecutivo quedó encargado de celebrar contratos por separado con las empresas o compañías, los contratos que establecieran las compañías con los colonos debían someterse a la aprobación de la Secretaría de Fomento y las compañías extranjeras de colonización se considerarían mexicanas, por lo que debían renunciar a la protección que pudieran otorgarles sus gobiernos (art. 13 y 27).¹⁷¹

La amplia producción historiográfica entorno al impacto de la ley de colonización de 1883 ha mostrado que los principales beneficiarios fueron las compañías deslindadoras por los enormes privilegios que se les ofrecían. Tenía un especial atractivo la supresión de la disposición de 1863 que limitaba los denuncios a 2,500 hectáreas. Ahora, se pedía a las compañías que los terrenos fraccionados no excediesen esa extensión, pero la ley de 1883 ya no le impuso límites al denuncia.¹⁷²

En conclusión, la ley de 1883 en lo que se refiere a sus objetivos y repercusiones presenta tres momentos claramente diferenciados.

¹⁷¹ La Ley de Colonización de 1883 se reproduce íntegra en Luna Argudín, 1997, pp. 61-65.

¹⁷² De Vos, 1995, p. 233.

El primero fue el de la demanda legislativa iniciada por el Ejecutivo. Esta iniciativa tenía un doble objetivo: ofrecer garantías a colonos y compañías colonizadoras para crear nuevos núcleos de población y profundizar el proceso de individualización de la propiedad, teniendo la posibilidad jurídica de convertir en terrenos nacionales todas aquellas tierras que no contaran con títulos notariales.

El segundo momento fue el del proceso legislativo que siguió en el Congreso. Las modificaciones que introdujo el Senado al proyecto de ley transformó su orientación. El objetivo primordial de la iniciativa promulgada era impulsar la colonización para lo que incentivaba a las compañías que estarían encargadas de la habilitación de los terrenos y transportación e instalación de los colonos.

El tercer momento fue la aplicación de la ley en el que se descubre un sentido oligárquico, ya que muchos de los contratistas eran destacados congresistas como Pablo Macedo y Francisco Bulnes, o destacados funcionarios públicos como Emeterio de la Garza quienes tuvieron la posibilidad de influir en la elaboración de la ley, pero fundamentalmente explotaron los privilegios que otorgaba la legislación para beneficiarse con el tercio que la nación obsequiaba en pago del servicio de deslinde.

Las prácticas parlamentarias y la política económica de Manuel González, un breve balance

En los procesos legislativos que se siguieron en la 10a. y 11a. legislaturas (la iniciativa para suprimir las alcabalas, la reforma a la fracción X del artículo 72 constitucional y la formulación de los códigos minero y mercantil) se encuentra un mismo fenómeno: una activa intervención del Ejecutivo, una muy menguada discusión y una escasa participación de la oposición.

En los apartados precedentes se ha indicado que en la 11a. Legislatura (1882-1884) se operó un cambio cualitativo en las prácticas parlamentarias. Ambas cámaras aceptaron la intervención directa del Ejecutivo para llevar a cabo el estudio, la elaboración, la negociación y aprobación de las iniciativas que afectaban de manera distinta a cada uno de los estados. Las iniciativas que han sido revisadas en este capítulo no fueron las primeras ni las únicas en la que el Congreso autorizó al Ejecutivo para elaborar los códigos. El 1º. de junio de 1880 el Presidente había contado con facultades para formar el Código de Procedimientos Penales, así como para reformar el Código de Procedimientos Civiles y para reorganizar con base en estas leyes reglamentarias los tribunales del Distrito Federal y territorio de Baja California.¹⁷³

En aquella ocasión Ignacio M. Altamirano señaló en la prensa que era una práctica que efectivamente había violado el artículo 5º. constitucional, que establecía que por ningún

motivo podría depositarse el legislativo en un individuo. En 1880 hizo un llamado al Congreso que era igualmente válido para 1883 en el sentido de que “no despojándose todavía de su carácter de legislador como lo ha hecho otras veces, tratándose de los códigos, sino consagrándose, como es su deber, al estudio de estas cuestiones legales para resolverlas, conforme a la conveniencia pública”.¹⁷⁴

Altamirano insistió en que una vez promulgados los códigos “el poder ejecutivo ha quedado desnudo de toda facultad legislativa”, por lo que tendría que limitarse a ejercer las funciones que están prescritas por la carta fundamental”. Confiaba en que la representación nacional retomara sus funciones ya que sólo éste “puede reformar de nuevo los códigos, en vista de las manifestaciones de la opinión pública y si lo cree justo y conveniente”.¹⁷⁵ La exhortación de este destacado liberal fue desoída y las reformas que se introdujeron posteriormente a los códigos hacia finales de la década de 1880 nuevamente se hicieron invistiendo al Ejecutivo con facultades extraordinarias, como se verá más adelante en este mismo capítulo.

El testimonio de Altamirano permite proponer que hubo una tendencia a que todos los códigos federales y los reservados al Distrito Federal y Territorios se formularan a través de la delegación de las facultades legislativas en favor del Ejecutivo, práctica que pudo haber sido favorecida por los especializados conocimientos técnicos que se requerían. Debe subrayarse que siendo distintos los intereses que el Presidente debió conciliar fueron también distintos los medios. Para la elaboración del Código Minero fue necesario fundar una organización que llevara a cabo los trabajos que formalmente correspondían al Congreso, para lo que instituyó la Sociedad Mexicana de Minería. En cambio, para redactar el Código Mercantil no fue necesario crear una organización paralela sino que bastó la comisión especial presidida por el secretario de Justicia, práctica que ya había sido ensayada en la década anterior.

El iter legis de las alcabalas forma un caso aparte por el origen de la iniciativa. Al tratarse de un proyecto de ley presentado por los diputados, fue necesario que el Ejecutivo lo sustrajera de la competencia del Congreso en dos ocasiones, primero al convocar una conferencia con representantes de los estados y después al solicitar a la comisión de dictamen que suspendiera el proceso legislativo iniciado con los acuerdos que eran producto de la conferencia, limitándose a ampliar el plazo en el que debería suprimirse el cobro de estas contribuciones.

¹⁷³ Altamirano, [1880], 1989, pp. 253-257.

¹⁷⁴ Altamirano, [1880], 1989, p. 255.

¹⁷⁵ Altamirano, “Reforma de leyes” [1880], 1989, p. 254.

La heterogeneidad de prácticas para lograr nuevos compromisos tuvo importantes consecuencias:

Primero, obstaculizó la formación de una auténtico Estado de derecho, que --como se recordará-- era una de las principales demandas del liberalismo, pues paulatinamente se fue imponiendo la conciliación y el arbitraje que llevaba a cabo el Ejecutivo y que respondía a prácticas específicas, y se fue imponiendo sobre la institución que debía cumplir esta función y cuyos procesos de negociación entre los intereses diversos estaban regulados por una ley uniforme.

Segundo, tendió a que se borran los límites de la división de poderes y su equilibrio, pues el Presidente se convirtió en juez y parte de la reordenación del espacio económico.

Tercero, la reordenación económica propició una redefinición de las competencias de los estados y de la federación, fortaleciendo ésta última en detrimento de aquellos.

La importancia de esta transformación obliga a revisar brevemente la interpretación en cierto sentido simplista que le ha atribuido la historiografía tradicional.

Numerosos estudios históricos han hecho hincapié en que la 10a. y 11a. legislaturas estaban subordinadas al Presidente lo que se expresaba en una extrema docilidad de los congresistas. Daniel Cosío Villegas lo atribuye a que el Ejecutivo ejerció un severo control en los procesos electorales puesto que la integración del 10º. Congreso era "de una importancia singularísima, pues a más de ser el encargado de computar la elección presidencial, será el sostén inicial del nuevo Presidente y el que le ayude a sortear inclusive el levantamiento militar de los inconformes".¹⁷⁶ La 11a. legislatura no era menos importante debido a que a ella tocaría preparar la sucesión presidencial, de 1884. Es así como los historiadores Cosío Villegas y Salvador Quevedo han insistido en que el Congreso perdió toda representatividad efectiva debido al control que Díaz y González ejercieron sobre el aparato político, y en particular sobre los procesos electorales --mismos que será analizado en el siguiente apartado-- control que se reforzó con la disciplina al Ejecutivo¹⁷⁷, el cohecho, las recomendaciones y los favores.

Estas prácticas sin duda influyeron en el voto de algunos, e incluso, tal vez de muchos, de los congresistas, pero debe subrayarse que es mucho más probable que la actitud del poder legislativo descansara en un consenso hacia la política económica del Presidente que entonces

¹⁷⁶ Cosío Villegas, 1974, Vol. 1, pp. 494-495

¹⁷⁷ Para Quevedo la disciplina de los diputados de la 10a. Legislatura se mostraba en la obediencia a "una consigna sencilla: Dicen de arriba que en tal negocio se vote en pro, o en contra... todos en general comprendían lo que eso significaba, e iban expresando al leader su sumisión con un ademán de asentimiento [...] Arriba era el poder supremo, la omnipotencia, Manuel González y Ramón Fernández unidos como Júpiter y Juno en el fondo de una nube centellante, algo sobrenatural como el de arriba de que se sirven madres y nodrizas para imponer a los niños obediencia inspirándoles pavor religioso". Quevedo, 1956, p. 134.

se manifestaba en una rápida reactivación de las actividades económicas, lo que condujo a un acercamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo con base en la expansión del horizonte federal en ambas cámaras.

El análisis de la *Ley de Colonización* ha servido de contrapunto para revisar los procesos legislativos que no se resolvieron por medio de una negociación extracongresual. El curso de esta iniciativa ha permitido mostrar la emergencia de una nueva práctica parlamentaria en la que la actividad legislativa se resolvió primordialmente en las comisiones de dictamen.

Sin embargo, guarda una cierta similitud con las prácticas inauguradas por medio de instancias extracongresuales. En ambos casos la negociación se convirtió en un asunto resuelto por la cúpula que tendió a suprimir el debate en el pleno, mismo que en la década anterior permitía que se modificara el proyecto de ley al tomar en cuenta las objeciones que presentaba la oposición, y, en ocasiones, introducir las modificaciones pertinentes que ésta impulsaba.

La conciliación a través de instancias cupulares propició que el crecimiento económico del país se orientara al apoyo de los grandes capitales y de la inversión extranjera en detrimento de los sectores tradicionales.

Ello es cierto para el Código Minero que otorgó en propiedad privada a las nuevas industrias el subsuelo, mientras que mantuvo el derecho de concesión sobre la explotación de minerales preciosos, ésta última era una forma en que el Estado mantenía la vigilancia sobre la explotación del principal producto de exportación que tenía el país.

En lo que se refiere al capital financiero se propició una imbricación de los capitales mexicanos y extranjeros que fortalecería a las sociedades de crédito. Así, el Banco Nacional de México, al ser una institución de capital mixto, pudo cotizar tanto en la bolsa de la ciudad de México, como en las de Londres y París. Sus vínculos internacionales le permitieron contar con el apoyo de poderosas casas financieras europeas, por lo que el Banco pudo recurrir con cierta facilidad a créditos al descubierto en las plazas europeas en épocas de crisis, cuando necesitaba inyecciones rápidas de capital. En el terreno de la emisión de empréstitos internacionales del gobierno mexicano --en el cual jugó un papel destacado--, podía coparticipar con las mayores firmas europeas en la emisión de los títulos en los mercados internacionales.¹⁷⁸

La aplicación de los códigos minero y mercantil así como la *Ley de Colonización* muestran la simbiosis entre los empresarios mexicanos y la cúpula gubernamental que dio una orientación oligárquica al desarrollo del país. La manera en que se desarrolló esta simbiosis en

¹⁷⁸ Marichal, 1998, p. 134.

cada caso adquirió características específicas, y aunque no son el objeto de estudio del presente trabajo, deben señalarse brevemente.

El desarrollo del sistema crediticio --al igual que en el resto de Latinoamérica-- estuvo condicionado porque era el propio Estado el principal sujeto de crédito, pues a lo largo del siglo XIX careció de recursos y fue incapaz de aumentar los ingresos debido a la estrecha base fiscal que lo soportaba. A partir de 1880 en que se pudo consolidar la deuda pública en un solo fondo, los títulos se cotizaron libremente en el mercado. De modo que la deuda pública se convirtió en un importante instrumento económico para los empresarios nacionales y extranjeros, ya que creó las condiciones que favorecieron el nacimiento de instituciones bancarias y la entrada de los ferrocarriles.¹⁷⁹ Así, la expansión del crédito dependió estrechamente de dos factores: de la creciente mercantilización de la producción y del fortalecimiento y diversificación de la acción económica del Estado.¹⁸⁰

El sentido notabiliarlo que adquirió el mercado financiero se encuentra no sólo en los efectos de la aplicación del Código de Comercio, sino fundamentalmente en la manera en que fue redactado, ya que los accionistas y miembros del Consejo de Administración del Banco Nacional tenían estrechas ligas personales con los poderes federales, ya fuese como congresistas o como acreedores de la deuda interna, lo que les permitió influir de manera directa en la política económica del país guiando la formulación de la legislación.

Al inicio de la década de 1880 se empezó a percibir un fenómeno que se consolidó plenamente una década después: destacados congresistas y, en general, miembros del alto funcionariado, fungieron como intermediarios de las compañías extranjeras ya fuese como sus abogados o como integrantes de sus consejos directivos, permitiendo a las empresas salvar obstáculos de orden político o económico. Esta articulación informal entre el capital extranjero y el funcionariado político se alcanzaría plenamente cuando José Y. Limantour, la cabeza del grupo político conocido como los *científicos*, empezó a desempeñarse como secretario de Hacienda en 1892¹⁸¹, pero resulta ilustrativo que Pablo Macedo, miembro de este grupo en 1881 se desempeñara simultáneamente como diputado y como abogado del Banco Nacional Mexicano.

En el caso de la venta de tierras baldías a consecuencia de la *Ley de Colonización* se ha señalado que sus beneficiarios fueron miembros del funcionariado político al tiempo que el Estado se hizo de importantes recursos, conforme a la Memoria de la Secretaría de Fomento

¹⁷⁹ Carmagnani explica que la incorporación de los ferrocarriles requería de la existencia de un mercado financiero a través del cual movilizar los certificados de subsidios que requerían las compañías por parte del gobierno para proveerse del dinero necesario para su construcción. Carmagnani, 1995, pp. 233-234.

¹⁸⁰ Marichal, 1998, p. 115

¹⁸¹ Katz, 1994, p. 221.

entre 1883 y 1893 la hacienda pública obtuvo siete millones de pesos.¹⁸² Asimismo la venta de tierras públicas fue una importante fuente para cubrir el déficit fiscal, ya que éste se cubría con “certificados de alcances”, es decir títulos de la deuda pública a breve plazo con los que el gobierno pagaba servicios, bienes y las subvenciones a ferrocarriles y a obras públicas. Los certificados de alcances eran descontables en las aduanas, en la adquisición de tierras públicas y en el pago de impuestos directos.¹⁸³ Estos descuentos hicieron que para los accionistas del Banco Nacional fuera atractivo formar compañías deslindadoras.¹⁸⁴

En pocas palabras, en los apartados precedentes se ha visto que entre 1880 y 1884 se registró entre los congresistas una expansión del horizonte federal que se expresó en una tendencia a una nueva forma de representación fiduciaria que substituyó al mandato imperativo, en consecuencia las legislaturas de los estados perdieron el control que ejercían sobre los legisladores federales, abriendo una brecha entre los intereses de los gobernadores y los congresos locales (los que no siempre eran los mismos) y el Congreso de la Unión. Esta falta de representatividad condujo a que se introdujeran nuevas prácticas en la designación de los congresistas con el objeto de crear una nueva articulación entre los ejecutivos locales y el gobierno federal, pero las legislaturas perdieron un nexo directo con los poderes supremos. La transformación en la representación propició que el poder legislativo autorizara al Ejecutivo para elaborar los diversos códigos federales de la República. El Congreso se vio obligado a despojarse de sus facultades legislativas porque la formulación de esta legislación requería de conocimientos especializados, y lo que era más importante, porque en su seno no estaban representados de manera suficiente los grupos económicos que serían afectados (como sucedió en el caso del código minero) o bien porque se había roto la articulación entre el Congreso y los estados, (como se mostró en las tentativas para suprimir las alcabalas y en la *Ley de Colonización*).

La formulación y la aplicación de los códigos muestran una nueva orientación, en el sector minero tendió a favorecer al capital extranjero en detrimento de los sectores tradicionales, y el Código de Comercio otorgó al Banco Nacional de México privilegios de corte monopolístico y por tanto se impidió la libre competencia, principio básico del liberalismo.

Esta nueva orientación en la dirección económica del país fue favorecida desde la dimensión institucional por los cambios introducidos en las prácticas legislativas, de modo que los códigos siendo elaborados por instancias extracongresuales específicas para cada caso, trabarían la formación de un Estado de derecho, tendieron a que se borran los límites de la

¹⁸² Citado por De Vos, 1995, p. 237.

¹⁸³ Carmagnani, 1995, p. 278.

¹⁸⁴ Cfr. El cuadro 1 que ofrece Jan De Vos con la lista de los contratistas deslindadores y con la lista que ofrece Ludlow de los accionistas del Banco Nacional.

división de poderes y su equilibrio (pues el Presidente se convirtió en juez y parte de la reordenación del espacio económico) y condujo a una redefinición de las competencias de los estados y de la federación, fortaleciendo ésta última a costa de aquellos.

Hacia la profesionalización de los congresistas: de la representación territorial a la nacional

En este apartado se analiza la manera en que la tendencia a que en el Congreso se debilitaran las posiciones confederalistas a consecuencia de la expansión del horizonte federal se expresó en nuevas demandas presentadas por los diputados para reformar la *Ley Orgánica Electoral de 1857*, y con ello reformular la representación. La formación de un mercado nacional tenía como contraparte política la formación de una ciudadanía y de una representación también nacionales. Al revisarse las iniciativas para suprimir el cobro de derechos alcabalatorios se ha señalado que progresivamente fue desapareciendo el mandato imperativo que era una práctica propia del confederalismo para emerger una representación fiduciaria, no obstante la ley electoral anclaba la representatividad al territorio, al exigir que los candidatos a diputados y senadores fuesen vecinos de la entidad que representaban. Este era el origen de la problemática que trataría de reformarse, pero esta tendencia que podría calificarse de federalista era sólo una de las que se expresaron en la Cámara de Diputados. Había otras dos, una de corte conservador, demandó que se reintrodujeran restricciones a los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos. La segunda, exigió reformar las prácticas electorales.

En el siguiente cuadro se sintetizan el conjunto de proyectos de ley que los diputados sometieron al Congreso de la Unión durante la década de 1870 y 1880.

Cuadro 1
Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica Electoral de 1856 presentadas por los diputados entre 1878 y 1881

Fecha	Reforma	Propuesta por	Contenido	Observaciones
1878, octubre 19	Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857. Art. 33, 35, 37, 39 41 y fracción V del art. 54	los diputados Guillermo Rivera y Río, Joaquín Ramos, Martínez, Mata, Garduño, Becerra Fabre y Zapata.	Propone que las elecciones para diputados propietarios y suplentes no sean separados sino que se nombre diputado propietario al candidato que obtuviera mayoría y suplente al competidor inmediato.	Se presentó a la Cámara de Diputados en primera lectura pero no llegó a dictaminarse por la comisión correspondiente
1878, noviembre 21	Reforma a los art. 53 y 55 de la Constitución	la Legislatura de Guanajuato secundada por la Legislatura de Querétaro	Reducir el número de diputados federales a la mitad para contribuir a disminuir los egresos de la federación. Proponía la elección indirecta en segundo grado y que se requiriera a los electores que supiesen leer y escribir.	A pesar de haber sido dictaminada por la comisión de puntos constitucionales y Gobernación no fue discutida por el pleno.
1880, mayo 3	Reforma al art. 34 constitucional y al 56 de la ley orgánica electoral	el diputado Adolfo Obregón y secundada por la diputación de Campeche	Que las elecciones para diputados exigiera ser mexicano por nacimiento.	Se presentó a la Cámara de Diputados en primera lectura pero no llegó a dictaminarse por la comisión correspondiente
1881, mayo 20	Reforma al art. 56 de la Constitución	Suscrita por 103 diputados	Que en las elecciones para diputado se suprima el requisito de vecindad y a cambio se exigía ser mexicano por nacimiento.	Aprobada por la Cámara de Diputados por 123 votos a favor y 23 en contra. No fue promulgada.

La iniciativa de corte conservador fue presentada en 1878 por dos legislaturas de los estados que propusieron que se redujera a la mitad el número de diputados federales, como un sacrificio que debía hacer el Congreso de la Unión en el marco de una profunda crisis económica.¹⁸⁵

Más significativa resulta la segunda parte del mismo proyecto de ley porque responde a una arraigada tradición que demandó la restricción del voto ciudadano a través del sistema indirecto y con base en uno de los siguientes criterios: renta o que los ciudadanos supieran leer y escribir. Como se recordará esta tendencia se concretó en las diversas constituciones de la primera mitad del siglo XIX estableciendo una notable diferencia entre las condiciones de elegibilidad de los electores primarios, secundarios y de los altos funcionarios federales. La Constitución de 1857 suprimió el elector secundario así como las restricciones impuestas que tendían a que se instituyera un voto notabiliar. No obstante, un amplio sector político continuó demandando en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera década del siglo XX¹⁸⁶ que se restringiera la ciudadanía.

Fue precisamente en 1878 cuando Justo Sierra definió a México como “el país de las elecciones”, sostuvo --como lo habían hecho algunos constituyentes- que el camino hacia la democracia debía ser lento y realista y, por lo mismo, la Constitución debía ser reformada para limitar el voto a aquellos que tuvieran un modo honesto de vivir y que no fuesen analfabetos.¹⁸⁷

Los comisionados señalaron que no podían aceptar que se restableciera el elector secundario “pues el principio democrático se afectaría profundamente con la elección indirecta en segundo grado”.¹⁸⁸

La demanda de restringir el voto público confluía con otra demanda de la opinión pública que buscaba impedir que los ciudadanos libres de los municipios fueran utilizados

¹⁸⁵ Al terminar la primera administración de Díaz el país experimentaba una profunda crisis deficitaria, por ello las legislaturas sostenían en su exposición de motivos que ante la urgente necesidad “de reducir los gastos y las dificultades para aumentar los ingresos” y que teniendo en cuenta que “cada día va siendo mayor el número de empleados, cada día será también mayor el desequilibrio del presupuesto”. Concluyen que era “pues urgente la necesidad de reducir los egresos, y nada más digno por parte de la representación nacional, que comenzar por disminuir el número de sus miembros a la mitad, proporcionando así al erario un ahorro de más de \$ 300,000 pesos”. “Proyecto de enmienda a los arts. 53 y 55 constitucionales”. 8º. Congreso. Sesión del 21 de noviembre de 1878, *Diputados*, 1879, T. I, p. 667.

¹⁸⁶ Emilio Rabasa, por ejemplo en *La Constitución y la dictadura* compartió esta convicción aún durante la primera década del siglo XX y defendió que “la restricción de saber leer y escribir, tiene la ventaja de abrir las puertas a la ciudadanía real”. Manuel Calero en “La nueva democracia” (1901) afirmó que la ciudadanía se fortalecería si se concedía el sufragio sólo a los que sabían leer y escribir y bajo esta condición se introducía el voto directo. Por su parte, Ricardo García Granados en *El problema de la organización política de México*, pidió que la restricción del sufragio a las clases ilustradas. Todos estos autores son citados por Carmagnani y Hernández, 1999.

¹⁸⁷ Hale, 1991, citado por Carmagnani y Hernández, 1999, p. 393.

¹⁸⁸ “Dictamen al proyecto de enmienda a los arts. 53 y 55 constitucionales”. 8º. Congreso. Sesión del 21 de noviembre de 1878, *Diputados*, 1879, T. I, p. 668.

como “instrumentos electorales al servicio de los candidatos que favorezcan las autoridades estatales”.¹⁸⁹ Esta doble exigencia propició que la comisión de dictamen de 1878 formada por Chavero, Contreras y José M. de la Vega aceptara la iniciativa guanajuatense en lo que se refería a que los electores no fuesen analfabetos porque

la experiencia nos ha enseñado que una de las causas principales de los abusos que se cometen en los colegios electorales es la ignorancia de los electores, ya porque fácilmente se les sorprende ya por que jamás pueden autentizarse (sic) las actas de elección. Natural es que se les exija a los electores que tengan los requisitos indicados, para evitar estos inconvenientes.¹⁹⁰

El dictamen no fue presentado ante el pleno posiblemente porque en ese momento se discutía en el Congreso la iniciativa para garantizar la autonomía municipal. El movimiento municipalista asignaba a los jefes de familia el papel de organizar económica, social y políticamente a la comunidad en el Ayuntamiento y el de organizar a los miembros del cuerpo de electores en el Distrito. “Bajo esta fórmula --propone la historiadora Alicia Hernández-- el municipalismo favorecía la progresiva conformación de una ciudadanía en continua interacción con las instancias superiores de gobierno: el estado y el gobierno federal”. Introducir nuevas restricciones a los electores hubiera limitado esta articulación en un momento en que importantes movilizaciones populares exigían que se expandiera.¹⁹¹ La iniciativa guanajuatense tuvo un destino similar a los proyectos de ley para reglamentar la autonomía municipal: el Congreso resolvió que “siendo tan delicada la materia nada se modificaba”.¹⁹² De hecho, en materia municipal el Distrito Federal y los territorios se regirían por la legislación federal mientras que los estados soberanos lo harían por las normas que aprobaran sus legislaturas. La reorganización de la representación, también era tan delicada que simplemente no se discutió.

Al presentarse la iniciativa de 1880 la comisión de dictamen se vio obligada a revisar los proyectos que se habían presentado con anterioridad, por lo que nuevamente debieron pronunciarse sobre la posibilidad de que se restableciera el sistema indirecto en segundo grado. Los comisionados declararon que la mayor parte de las legislaturas se habían opuesto, e incluso algunos congresos estatales proponían que se estableciera la elección directa. La propia comisión señaló que rechazaba la iniciativa porque era un “sistema que desnaturaliza el

¹⁸⁹ *La Patria*, 18 de mayo de 1877, citado por Hernández, 1993, p. 74.

¹⁹⁰ “Dictamen al proyecto de enmienda a los arts. 53 y 55 constitucionales”. 8^o. Congreso. Sesión del 21 de noviembre de 1878, *Diputados*, 1879, T. I, p. 668.

¹⁹¹ Alicia Hernández Chávez en *La tradición republicana del buen gobierno* estudia estos movimientos municipalistas entre los que cabe destacar la movilización de los 306 pueblos entre 1877-1879. Asimismo la historiadora brinda un lucido análisis sobre el curso de las iniciativas sobre la autonomía municipal y los efectos que tuvo la resolución del Congreso. Para mayores detalles véase Hernández Chávez, 1993, pp. 71-75.

¹⁹² Hernández Chávez, 1993, p. 75.

principio democrático, se presta al falseamiento del sufragio público, haciendo que el resultado no sea la expresión de la voluntad popular, sino la influencia de la autoridad”.¹⁹³ Con ello se impidió que el pleno debatiera la iniciativa de 1878 que exigió que la legislación tuviese una orientación notabiliaria.

En 1878 se presentó otra iniciativa, ésta buscó reformar las prácticas informales que se registraban en las elecciones de los congresistas. La iniciativa proponía que la elección del diputado suplente recayera en el candidato que hubiera obtenido el segundo lugar en número de votos¹⁹⁴, posiblemente con el objeto de simplificar los comicios, ya que la *Ley Orgánica Electoral de 1856* estableció que la elección de diputados propietarios y suplentes eran dos procesos separados. Los electores votaban primero directamente por una sola persona para diputado titular, enseguida volvían a votar por el diputado suplente. Este procedimiento permitía que para la segunda votación se reorganizaran de modo distinto las facciones, de modo que la legislación procuró garantizar la representatividad de las distintas facciones políticas dando cabida a la construcción de mayorías y minorías pues cada turno electoral permitía incluir como suplente a un candidato de las minorías.¹⁹⁵ Así el marco jurídico durante la República Restaurada permitió que se integraran al Congreso grupos políticos regionales y permitió la representación de las tres grandes coaliciones que dominaron el escenario político: juaristas, lerdistas y porfiristas. La comisión en 1878 no presentó su dictamen, quizá porque no estaba dispuesta a que se pusiera en peligro la representación de las minorías.

Dos años después, en 1880 se presentó una iniciativa que propuso que los diputados fueran mexicanos por nacimiento y, en consecuencia, no podrían desempeñarse en este cargo los extranjeros naturalizados. Este proyecto expresaba una tradición de desconfianza a los no nativos pues se temía que desde los puestos de representación favorecieran a los intereses norteamericanos o a los de las potencias europeas en menoscabo de los mexicanos y de la soberanía nacional.¹⁹⁶ Este temor fue exacerbado por la experiencia de las intervenciones que vivió el país en el siglo XIX y en la primeras décadas del siglo XX, hasta concretarse en la Constitución de 1917 que estableció como requisito para ser Presidente de la República nos

¹⁹³ “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales”. 8°. Congreso. Sesión del 4 de noviembre de 1880, *Diputados*, 1880, T. I, p. 919.

¹⁹⁴ La fuente no reproduce la exposición de motivos que sustentaba esta iniciativa.

¹⁹⁵ Carmagnani y Hernández, 1999, p. 381.

¹⁹⁶ Al discutirse en 1881 la iniciativa de reforma al artículo 36 constitucional que también propuso que los diputados fuesen mexicanos por nacimiento el diputado Frías y Soto expresó su adhesión señalando que México era un país hospitalario con los extranjeros pero a la vez “muy afectado por los mismos”. Intervención de Soto y Frías. 10°. Congreso. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

sólo que el candidato fuese mexicano por nacimiento, sino que además fuera hijo de padres mexicanos. No obstante, en 1880 el proyecto ni siquiera fue dictaminado por la comisión.¹⁹⁷

La iniciativa de 1881 resulta especialmente interesante porque conjugó dos demandas: que los diputados fuesen mexicanos por nacimiento y que se suprimiese el requisito de vecindad, que era otra vieja exigencia que se encuentra en el Constituyente.¹⁹⁸ En 1856 se manifestaron dos tendencias opuestas, unos legisladores se pronunciaron en favor de que los congresistas mantuvieran una representación territorial y notabiliaria, y otros porque las condiciones de elegibilidad fuesen las mismas para todos los candidatos a diputados.

Conviene recordar brevemente el argumento que se ha desarrollado en el capítulo 1 de este trabajo. El requisito de vecindad fue una solución para un país altamente diferenciado social, económica y étnicamente. La calidad de vecino permitía que cada región y localidad reconociera en sus miembros ciertas cualidades para otorgarles los derechos políticos.¹⁹⁹ Los efectos negativos de esta solución fueron dos: impidió que se estableciera una ciudadanía de corte jusnaturalista y mantuvo el sentido territorial de la representación, puesto que se trataba de una expresión de la pervivencia del horizonte confederal.

En 1881 los argumentos que se hicieron oír para demandar la supresión del requisito de vecindad fueron los siguientes:

Primero, la necesidad de adecuar la legislación a la praxis política estableciendo reglas más claras para los actores, por ello la mayoría de los diputados demandaban que se suprimiera un requisito que se había violado de manera sistemática desde 1867.

Segundo, se señaló que el requisito de vecindad se había establecido en la Constitución para compensar “un sentimiento natural de los estados lastimados por la dictadura de Santa Anna”.²⁰⁰ Pero, el acelerado crecimiento que experimentaba el país borraba las diferencias regionales lo que hacía innecesario que se mantuviera el arraigo territorial de los congresistas. Así, Frías y Soto amalgamó los dos argumentos al afirmar con un desbordado optimismo que

hoy que el movimiento del país, que en su marcha hacia el progreso tiende a borrar los linderos de estado a estado, hoy que la confraternidad es un hecho, hoy que las vías férreas están borrando toda diferencia de tiempo y espacio entre los estados del

¹⁹⁷ La iniciativa propuso que el artículo 56 se reforma para que se estableciera que “para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano precisamente por nacimiento...” Al artículo 34 debía añadirse una adición que señalara que los diputados “en ningún caso pueden ser nombrados los extranjeros naturalizados”. “Iniciativa de reforma a los artículos 34 y 56 de la Constitución”. 9º. Congreso. Sesión del 3 abril de 1880, *Diputados*, 1880, T. IV, p. 40.

¹⁹⁸ El diputado Pombo señaló que “estas ideas son muy halagadoras, y en el fondo estoy conforme con ellas porque por una parte se garantiza que en el cuerpo legislativo mexicano jamás haya un miembro que no sea nativo de esta tierra, y por otra se establece que todos los ciudadanos de México de cualquier punto del territorio, pueden traer el contingente de sus luces y conocimientos viniendo a representar cualquier fracción del país”. 10º. Congreso. Intervención de Pombo. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 672.

¹⁹⁹ Para mayores detalles véase también Carmagnani y Hernández, 1999, p. 376.

²⁰⁰ 10º. Congreso. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

centro y de los límites de la República. ¿hemos de dejar un requisito que se está violando constantemente?²⁰¹

El diputado Hermosillo explicó que subsistirían las diferencias entre los estados, puesto que éstas nacían de las heterogéneas necesidades, intereses y recursos que tenían las regiones y entidades que formaban el país.²⁰²

La oposición dedicó el mayor espacio del debate en el pleno para expresar la tradicional rivalidad que había entre la ciudad de México y los estados. Se temía que al suprimir ese requisito no habría las mismas condiciones de competencia para los candidatos y terminaría con una sobrerrepresentación de los capitalinos que dominarían a los estados por medio “de la inteligencia”. Para el diputado Michel el requisito de vecindad aseguraba que se suprimiera la tendencia que ejercía “el centro de atraerse por su dominio la circunferencia de la República”.²⁰³

Hermosillo expresó otro temor, éste mucho más fundamentado: la profesionalización de los congresistas aumentaría la desvinculación de éstos con los estados y con su base electoral, de modo que la supresión del requisito de vecindad reforzaría la tendencia que “se ha creado en el centro de la federación de un grupo de ciudadanos que no ha tenido por oficio mas que ser diputados”.²⁰⁴ Por ello, el congresista Félix Romero agregó que la vecindad era un importante obstáculo “a todas aquellas personas que querían centralizar, dominar para hacerse de los puestos públicos”.²⁰⁵ En su intervención posiblemente se refería a los congresistas que llegaban a las cámaras apoyados por el poder ejecutivo y que guardaban poca o ninguna relación con las entidades que representaban.

A pesar de las objeciones de la oposición la abrumadora mayoría federalista se manifestó al votarse en lo general con 121 votos por la afirmativa y 20 por la negativa.²⁰⁶ En la votación en lo particular aumentaron los votos tanto de los diputados que se mostraron en

²⁰¹ 10º. Congreso. Intervención del diputado Frías y Soto. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

²⁰² 10º. Congreso. Intervención del diputado Hermosillo. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

²⁰³ Intervención del diputado Michel. 10º. Congreso. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

²⁰⁴ Intervención del diputado Hermosillo. 10º. Congreso. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

²⁰⁵ Intervención del diputado Romero Félix. 10º. Congreso. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

²⁰⁶ Votaron en contra los diputados Arango, Darío Baldrano, Barrera, Cejudo, Enríquez, Espinosa, Garza, Ramón Guerrero, Mateos, Miguel Méndez, Menocal, Ignacio Michel, Miravete, Manuel Ortega, Vicente Riva Palacio, Rafael Ruiz, Justo Sierra, Tinoco, Valenzuela, Valle. 10º. Congreso. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

favor de la supresión del requisito de vecindad que sumaron 124, como los que se oponían que alcanzaron los 23 diputados.²⁰⁷

El número de votos es en sí mismo significativo porque coincide en términos absolutos con los alcanzados por la oposición al discutirse la supresión de alcabalas, voto que hemos identificado como confederal. No obstante, el voto opositor no guarda una correlación directa con el horizonte confederal puesto que al revisar los nombres de los diputados se descubre que se trataba de una amplia coalición formada por experimentados diputados que en la República Restaurada se habían identificado como porfiristas, facción que se caracterizó por su tendencia al horizonte confederal, entre ellos destacan Menocal y Hemmeken; junto a ellos votaron desatacados liberales doctrinarios que creían en la necesidad de mantener el arraigo territorial como Riva Palacio y Manuel Romero Rubio; y algunos miembros de un nuevo grupo de jóvenes, que se decían a sí mismos liberales-conservadores²⁰⁸ representado por Justo Sierra, que se negaba sistemáticamente a cualquier medida que tendiese a ampliar la representación ciudadana.

En favor de la representación federal se encuentra también una importante coalición que unió a los diputados de los más diversos orígenes y representantes de intereses diversos. Entre los que votaron por la afirmativa se encontraban viejos federalistas-jusnaturalistas como Guillermo Prieto, Julio Zárate e Ignacio Manuel Altamirano, experimentados congresistas como Joaquín Alcalde y Francisco Bermúdez, destacados representantes de los poderes regionales como José María Coutolenne y miembros también del grupo de liberales-conservadores como Pablo Macedo. Con esta evidencia nuevamente se puede afirmar que en el Congreso no había grupos parlamentarios consolidados, sino facciones volátiles que formaban alianzas y coaliciones por coincidencias temáticas.

Cabe destacar que la coalición federal se organizó antes de que la iniciativa se presentara en el Congreso con base en un esfuerzo de concertación que llevaron a cabo los autores de la iniciativa y los miembros de la comisión de dictamen. Así cuando se presentó a debate Frías y Soto pudo afirmar que “la cuestión que traemos hoy a la tribuna ya está resuelta”.²⁰⁹ Por lo cual el debate resulta más interesante por lo que omitió que por los argumentos esgrimidos por los diputados.

²⁰⁷ Se unieron con su voto opositor los siguientes diputados: Raz, Gómez del Campo, Jorge Hemmeken y Mexía, Hermosillo, Linares, Mata, Manuel Romero Rubio y Tortolero.

²⁰⁸ Se trata de un grupo político cuyo representante más notable fue Justo Sierra que en 1878 se definió desde las páginas del periódico *La Libertad* como liberales conservadores. Para mayores detalles véase el espléndido análisis que realiza Hale, 1991 y en particular su capítulo 3.

²⁰⁹ 10º. Congreso. Intervención del diputado Frías y Soto. Sesión del 20 de mayo de 1881, *Diputados*, 1881, T. II, p. 673.

El Constituyente --como se recordará-- admitió el requisito de vecindad por dos razones fundamentales: era expresión de una vieja tradición que se remontaba al pasado colonial y resultaba necesario porque se había aceptado que se estableciera un sistema unicameral, por ende no existiendo el Senado era "importantísimo que fuera perfecta la representación de las localidades para que fueran atendidos sus intereses especiales".²¹⁰ Al discutirse nuevamente la iniciativa de 1881 el Senado ya había sido restablecido por lo que este argumento quedaba fuera de consideración, pero no fue siquiera mencionado.

La segunda omisión se refiere a la estrecha articulación que se establece entre ciudadanía y representación. En el apartado "*De la resistencia de los estados por la supresión de las alcabalas hacia la concertación federal*" se ha señalado que la 10a. Legislatura, que fue la que impulsó la iniciativa que nos ocupa, mostró una transformación cualitativa al desaparecer el mandato imperativo y, en consecuencia, se registró un avance del horizonte federal. La creciente pérdida de representatividad territorial condujo a que se estableciera una representación fiduciaria que otorgó una mayor autonomía a los congresistas frente a sus representados, y en especial frente a las legislaturas de los estados, pero paradójicamente aumentaría su vinculación con el ejecutivo federal y estatal. De ahí que los diputados que se opusieron a la supresión del requisito de vecindad temieran que se consolidara la tendencia a que "se ha creado en el centro de la federación de un grupo de ciudadanos que no ha tenido por oficio mas que ser diputados". En otras palabras, los diputados que defendían el requisito de vecindad, al igual que en el Constituyente defendieron un objetivo político: el congresista debía asumir la plena responsabilidad de velar por los intereses de su localidad mediante una representación fincada en el territorio.²¹¹ Pese a que el proyecto de ley fue tan ampliamente apoyado por la mayoría absoluta de los diputados, no pasó a la legisladora por lo que no fue promulgado.

La iniciativa contenía una tercera omisión, únicamente propuso que se suprimiera el requisito de vecino como condición de elegibilidad de los diputados pero, nada señaló sobre este requisito para desempeñarse como elector o para adquirir la calidad de ciudadano. En otras palabras, mientras que en el Congreso se registró una expansión del horizonte federal no hubo una demanda jusrrealista que condujese a una misma definición jurídica para que todos los mexicanos varones fueran ciudadanos.

De hecho, se ha indicado como hipótesis que el avance del horizonte federal en el Congreso y la tendencia a que diputados y senadores asumieran una representación de corte fiduciaria, tuvo un efecto negativo puesto que tendió a que se fracturara el vínculo entre los

²¹⁰ Zarco, 1987, p. 526.

²¹¹ Carmagnani y Hernández, 1999, p. 381.

miembros de ambas cámaras y los estados que representaban. Más aún, es posible proponer que condujo también a que tendencialmente se rompiera la articulación entre representación y ciudadanía.

La legislación electoral cumple con una doble función: organizar la representación política de los ciudadanos y los controles que los representados ejercen sobre sus representantes, sin embargo en el periodo estudiado no hubo ninguna iniciativa que se ocupara de la segunda parte de este binomio. De modo que es posible proponer que al iniciarse la década de 1880 en el terreno de la política económica se registró una orientación oligárquica, que en el campo de la representación encontró su complemento orientándose a una representación notabiliaria

El fracaso de cada una de las iniciativas presentadas dio lugar a que a partir de los silencios de la legislación se establecieran un juego de nuevas prácticas políticas informales, las más destacadas se revisan a continuación.

La prensa de la época y la historiografía tradicional han insistido que los comicios estaban marcados por el fraude. En efecto, las jornadas electorales frecuentemente eran violentas y no era raro que en los distritos se alteraran los resultados de los votos. Entonces cabe preguntarse ¿cuál era el sentido de los procesos electorales? y más específicamente ¿cómo se construía la representación del Congreso?

La intervención más importante de los poderes federales y estatales en los procesos electorales estaba en la selección de candidatos. Desde la República Restaurada se cuenta con evidencia de que se formaban listas que se sometían a la aprobación del gobernador y del Presidente. En palabras de Cosío Villegas se trataba de "un entendimiento inteligente que satisfaga los intereses de los dos contratantes: el gobernador escoge con bastante libertad sus diputados, pero en la inteligencia de que serán leales a la política y a la persona del Presidente y ocasionalmente de alguno de sus ministros".²¹² Sin embargo, el reconocido historiador utiliza esta evidencia para concluir que en México no había democracia y se le escapa que la

²¹² Cosío Villegas, 1970, p. 501. La misma observación sobre la integración de la Cámara de Diputados se encuentra en Salvador Quevedo quien afirmó que "Se habían hecho emisiones de diputados como pudieran hacerse bonos o billetes, en los estados de la República de conformidad los emitidos con la voluntad y beneplácito particular de Manuel González. La consigna a los gobernadores en cuanto a las respectivas diputaciones de sus estados podía haberse formulado en esta expresión, muy mejicana: Mándeme gente buena. La gente buena, en el sentido que le daba Manuel González y le dan los presidentes de espada, es la gente más mala en el sentido de la conciencia y de la dignidad parlamentaria". El mismo autor precisa las características de los diputados de la 10a. Legislatura: "Redactores de periódicos de adulación pagados por el gobierno federal o los gobiernos locales, agentes electorales de antiguo ameritados en las falsificaciones y falsas del voto público y premiados por los gobiernos respectivos con credenciales forjadas por sus mismas agencias; militares escogidos para diputados sin más razón que su nulidad de inteligencia y de palabra y la ganancia particular que resultaba al jefe de que abdicasen en sus manos el stipendium del soldado, contentándose con la dieta del padre conscripto; hombres inútiles para toda ciencia y arte, pero tan útiles para un fregado como para un barrido en materia de servidumbre política ...; tales eran los componentes de la masa general del Cuerpo Legislativo que tenía en su poder la palanca de resistencia contra la fuerza arrolladora del Ejecutivo". Quevedo, 1956, p. 134.

importancia de esta práctica radicaba en que permitía la conciliación de intereses de los estados y los de la federación.²¹³

Este procedimiento implicaba que las negociaciones entre el Ejecutivo y los gobernadores en cada estado tuvieran características y resultados diferentes. Era frecuente que algunos estados enviaran a la Cámara de Diputados a su representantes, en otros los candidatos a diputados federales fueron “impuestos” por el Presidente. Al integrarse la 10a. Legislatura, los gobernadores “de Hidalgo y Puebla, por ejemplo, sacrifican sin piedad a sus paisanos para acomodar a los recomendados de fuera”. La influencia del Presidente “en el caso de Vicente Riva Palacio es también palpable: resulta electo por tres distritos de los estados de México, Michoacán y San Luis Potosí”.²¹⁴

Sin embargo, el control que ejercieron los gobernadores y el Presidente sobre los procesos electorales no llegó a ser absoluto, pues de lo contrario no se explicaría la presencia de grupos opositores en el Congreso. Más aún, sabemos que la permanencia en la legislación electoral de procesos separados para la elección de diputados y senadores propietarios y suplantes durante la década de los años 1870 sirvió para incluir como suplente a un candidato de las minorías.²¹⁵ Pero, al desaparecer de la escena política las facciones más o menos delimitadas, serviría en la década de 1880 para abrir nuevas prácticas de conciliación entre los estados y la federación. Ello era de suyo importante puesto que se ha insistido que en la 10a. Legislatura se perdió la vinculación directa entre los congresistas y los intereses de sus localidades, lo que obligó al Ejecutivo a convocar a la conferencia de las alcabalas formada por los representantes de los estados para llenar este vacío.

A partir de la 11a. Legislatura se ensayó un nuevo procedimiento que se consolidó en la década de 1880. Los gobernadores empezaron a disponer de los cargos de los suplentes a su total discreción a cambio de su lealtad a las decisiones del poder ejecutivo relativas a los candidatos a propietarios. Gracias a este acuerdo informal entre gobernador y Presidente numerosos suplentes se desempeñaron como senadores o diputados federales por renuncia de los propietarios.²¹⁶ A la postre la nueva práctica brindó un mayor poder personal al gobernador pues gozó de una amplia autonomía en la designación de sus candidatos a los poderes

²¹³ Un ejemplo de la incomprensión de la importancia que tenían las prácticas inauguradas en la década de 1880 es la siguiente afirmación de Cosío Villegas al referirse a la integración del 11º. Congreso: “En el Senado la cosa era peor, pues hay necesidad de acudir a los suplentes para completar el quórum, además de que ninguna credencial es objeto de un debate o de una aclaración”. Cosío Villegas, 1970, p. 691.

²¹⁴ Cosío Villegas, 1970, p. 500.

²¹⁵ Carnagnani y Hernández, 1999, p. 382.

²¹⁶ Carnagnani, 1993, p. 168. Este mismo autor afirma que es una práctica que se inaugura a fines de la década de 1880 y se consolida en la siguiente década. No obstante, me parece que por lo que se refiere al Senado se inaugura en 1880 favorecida por la negociación entre una pluralidad de actores: gobernadores, Porfirio Díaz y Manuel González.

federales y en los candidatos a la legislatura y al tribunal de justicia del estado.²¹⁷ Este compromiso conduciría a una mejor conciliación entre las entidades y la federación, pero es probable que también disminuyera el control que las legislaturas, los auténticos actores representados, ejercían sobre la designación de los congresistas federales.

Esta naciente práctica se pudo ilustrar con la composición de la Cámara de Senadores del 11º. Congreso.

Cuadro 2
Senadores que integraron el 11º. Congreso (1882-1884)

Nombre	Estado	Calidad
González, Agustín R.	Aguascalientes	Segundo propietario
Baranda, Pedro	Campeche	Segundo propietario
Montalvo, Juan	Campeche	Segundo suplente
Salas, Ismael	Coahuila	Segundo propietario
Urrutia, Eduardo	Chihuahua	Primer suplente
Fernández, Ignacio	Chihuahua	Segundo suplente
Dublán, Manuel	Distrito Federal	Segundo suplente
Sánchez Castro, Pedro	Durango	Segundo suplente
Cevallos, José	Guanajuato	Segundo propietario
Landazuri, Pedro	Guerrero	Segundo suplente
Hinojosa, Pedro	Hidalgo	Segundo propietario
Rincón Gallardo, Francisco	Jalisco	Primer propietario
Balandrano, Darío	Jalisco	Segundo propietario
Lalane, Jesús	México	Segundo propietario
Fernández, Octaviano	Michoacán	Segundo propietario
Sagaceta, Gabriel	Michoacán	Primer suplente
Vaca, Francisco	Michoacán	Primer suplente
Mier y Terán, Luis	Morelos	Segundo propietario
Garza García, Genaro	Nuevo León	Primer propietario
García, Canuto	Nuevo León	Segundo propietario
Ballesteros, Atenógenes	Nuevo León	Primer suplente
Villareal, Bibiano I.	Nuevo León	Segundo suplente
Sodi, Carlos	Oaxaca	Segundo suplente
Aubry, Carlos María	Puebla	Segundo propietario
Rubio, Enrique María	Querétaro	Segundo propietario
Escontría, Blas	San Luis Potosí	Segundo propietario
Escudero, Ignacio M.	Sinaloa	Segundo propietario
Otero, Jesús I.	Sonora	Segundo propietario
Briseño, Wenceslao	Tabasco	Primer suplente
Palomino, Guillermo	Tabasco	Segundo propietario
Gojón, Juan	Tamaulipas	Primer suplente
De la Peña, Miguel	Tamaulipas	Segundo propietario
Cuellar, Rómulo	Tamaulipas	Segundo propietario
Arguëlles, Pedro	Tamaulipas	Segundo suplente
Del Río, Agustín	Tlaxcala	Segundo propietario
Chávez, Ignacio p.	Veracruz	Segundo suplente
Maldonado J. Francisco	Yucatán	Segundo propietario
Cervera, Juan	Yucatán	Primer suplente
Loera, Jesús	Zacatecas	Segundo suplente

Fuente: Castro Aranda, 1971.

²¹⁷ Esta creciente autonomía se ilustra con el hecho de que si bien los gobernadores solían enviar al presidente de la República la lista de sus candidatos para la legislatura y el tribunal de justicia del estado para su aprobación, encontraban una aprobación total de esa lista. En los últimos años del Porfiriato, incluso, los gobernadores dejaron de enviar las listas y únicamente mandaban una simple comunicación de los elegidos a los cargos estatales. Carmagnani, 1993, pp. 168-169.

El cuadro anterior muestra que el 45% de los senadores eran suplentes, por ende representantes de los estados. El mejor ejemplo del arribo al Senado de los suplentes con el acuerdo de que los propietarios renunciarían lo brinda el Distrito Federal cuyo candidato propietario era Porfirio Díaz y su suplente el destacado jurista Manuel Dublán. Lo mismo ocurrió con Carlos Díez Gutiérrez candidato a senador propietario por Veracruz que al llegar Díaz a la silla presidencial por segunda ocasión fue nombrado secretario de Gobernación por lo que la curul la asumió su suplente, Ignacio Chávez.

Los senadores propietarios que efectivamente asumieron sus curules eran viejos porfiristas con gran experiencia parlamentaria, como el general Pedro Baranda, Ismael Salas y Darío Balandrano quienes se habían desempeñado como senadores desde la República Restaurada. El sector militar estaba representado con los senadores propietarios Pedro Hinojosa; José Ceballos, antiguo lerdistas; e Ignacio M. Escudero, oficial mayor de la Secretaría de Guerra.²¹⁸

Al formar la lista de candidatos para formar la 11a. Legislatura no sólo mediaron los gobernadores y el Presidente de la República, sino que como representantes del Ejecutivo intervinieron Manuel González y Porfirio Díaz con el objeto de garantizar que la sucesión presidencial de 1884 fuese pacífica. Dos ejemplos ilustran esta compleja negociación, la elección de Lalanne, destacado gonzalista que fue cuestionada por Díaz quien advirtió que “no se manejará bien”,²¹⁹ no obstante, el Presidente logró que se integrara a la cámara federal. En cambio, Mier y Terán fue impulsado por Díaz para que fungiera como senador por Veracruz, pero se enfrentó a las reticencias del gobernador, el expresidente intentó infructuosamente que representara al estado de Sonora,²²⁰ sin embargo González se negó a retirar su apoyo al candidato de ese estado por lo que el propio González llevó a cabo las negociaciones necesarias para que Mier fuese electo por Morelos.

En otros estados las negociaciones posiblemente continuaron más allá del proceso electoral de manera que algunos estados únicamente fueron representados por sus suplentes, tal fue el caso de Nuevo León y Tamaulipas.

Al analizar la permanencia de los senadores en sus cargos es posible afirmar que se trata de una representación mixta que conjugó la representación territorial con la de los intereses de la federación. Así, se encuentran senadores con un importante arraigo territorial y

²¹⁸ La caracterización de estos senadores es la que brinda Cosío Villegas, 1970, p. 690.

²¹⁹ Cosío Villegas, 1970, p. 689.

²²⁰ González escribió a Díaz acerca de la candidatura de Mier y Terán como senador por Veracruz que “en el estado existen profundos e inextinguibles odios contra él que traspasando los límites de la localidad, han formado aun en lugares lejanos, sentimiento de animadversión en contra suya. La simple sospecha de que fuera intentarse revestirlo con los sufragios de los hijos del estado ha sublevado a la opinión. según informes verbales y escritos

que sin duda eran apoyados por los gobernadores de su estado. Es ilustrativo el caso de Eduardo Urrueta quien fue electo de manera ininterrumpida como senador suplente por Chihuahua desde el restablecimiento de la cámara federal en el 8°. Congreso hasta el 14°. Otro ejemplo es Enrique María Rubio quien se desempeñó como senador propietario por Querétaro desde el 9°. Congreso hasta el 15°.

Junto a ellos se encuentra a senadores que eran impulsados por la federación y de igual manera fueron reelectos en repetidas ocasiones pero por diversos estados como Pedro Díez Gutiérrez, hermano del secretario de Gobernación, y miembro destacado de la oligarquía potosina, quien de la 8a. al 10a. Legislatura representó al estado de San Luis Potosí, en el 12°. y 13°. Congreso a Querétaro, para en el 14°. y 15°. nuevamente fue electo por San Luis Potosí. El éxito de las negociaciones que lograron un consenso entre los diversos grupos políticos para integrar el Senado se muestra en que esta cámara al asumir su función de colegio electoral no debatió ninguna de las credenciales de los congresistas, así como tampoco fue necesario que presentaran aclaración alguna.²²¹ (Véase anexo # 4).

Una última consideración acerca de la 11a. Legislatura. En el cuadro anterior es notorio que no todos los estados fueron representados por dos senadores como indicaba la ley, es probable que ello se debiera a la complejidad de las negociaciones de modo que no fuese posible reunir el suficiente número de candidatos que fueran aceptables al mismo tiempo para el gobernador, para el Presidente y expresidente. Sin duda, el hecho de que 19 estados enviaran un solo senador dio por resultado una subrepresentación de los intereses regionales en la cámara federal.

Con base en las prácticas que se han descrito hasta ahora podría llegarse a un par de falsas conclusiones. Podría suponerse que en los procesos electorales intervinieron fundamentalmente los gobernadores de los estados junto con González y Díaz, y en consecuencia se trataría de un Congreso controlado por el Ejecutivo, imagen que nos ha transmitido la historiografía tradicional. Por ejemplo, Quevedo y Cosío Villegas coinciden en que la integración de ambas cámaras del Congreso fue un proceso de negociación entre el Presidente saliente y el entrante y en consecuencia fue un Congreso dividido "en dos fracciones principales, que representaban, la una, el antiguo poder, sobreviviente en parte, del general Díaz, y la otra, el nuevo poder cada vez más arrogante y rebelde al primero, de Manuel González".²²²

que he estado recibiendo". Díaz consultó al gobernador de Veracruz, Apolinar Castillo y al gobernador de Sonora hasta que González propuso que representara al estado de Morelos. Cosío Villegas, 1970, p. 689.

²²¹ Cosío Villegas, 1970, p. 691.

²²² Quevedo, 1956, p. 134.

Esta imagen ha conducido a una sobresimplificación de la representación y representatividad del Congreso.

Primero, la división entre gonzalistas y porfiristas no fue significativa en lo que se refiere a la redefinición del ámbito económico.

Segundo, aunque se ha señalado que se observa una tendencia a que se rompiera la articulación entre las legislaturas de los estados y los congresistas federales, la ruptura no fue inmediata ni absoluta --como se verá en el siguiente apartado-- por lo que en ocasiones continuaron llegando al congreso federal miembros de distintas facciones de los grupos regionales.

Tercero, las nuevas prácticas para la elección de los congresistas necesariamente modificaron la relación entre los electores y los candidatos, puesto que la complejidad de las negociaciones entre la federación y los estados exigía participar en ellas. Pero, desafortunadamente apenas se han iniciado los estudios que permitirán conocer la interrelación entre la ciudadanía, los electores, las facciones locales y las coaliciones que éstas formaron con los poderes federales y estatales.

En síntesis, en este apartado se ha propuesto que en la década de 1880 en lo que se refiere al ámbito de la representación en el Congreso se operan importantes cambios cualitativos dados por la tendencia a la desaparición del mandato imperativo que fue substituido por una representación de corte fiduciaria, lo que a su vez condujo a una tendencia a la profesionalización de los congresistas. Sin embargo, esta transformación tuvo por consecuencia que los miembros de las cámaras perdieran su articulación directa con los poderes locales, y por tanto se perdió también el control que los representados podían ejercer sobre los congresistas. Esta realidad política se expresó en la demanda de suprimir el requisito de vecindad como condición de elegibilidad de los legisladores. Esta exigencia cobró un nuevo tinte en 1881 respecto al Congreso Constituyente, puesto que ya no se trataba de una expansión de los derechos políticos sino del avance del horizonte federal y de una mayor integración entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Para remediar la tendencia a la falta de representatividad territorial con la que se integró la 10a. Legislatura, al formarse el 11°. Congreso se comenzó una nueva práctica en la cual los senadores suplentes eran nombrados por el gobernador y los propietarios por el ejecutivo federal, ello redundó en una menor conflictividad entre el Ejecutivo y el Congreso como producto de una mayor integración entre los intereses de la federación y los de los estados.

A título de hipótesis es posible proponer que esta nueva práctica se viera auspiciada por el principio de no reelección que obligó a que las alianzas personales que Díaz pudo establecer en su primera administración tuvieran que ser revisadas y modificadas al asumir el poder

Manuel González, para ser objeto de una nueva negociación al prepararse la sucesión presidencial de 1884, ello tuvo dos consecuencias: primera, condujo a una importante renovación del personal político entre 1875 y 1885.²²³ Segunda, favoreció que los gobernadores ejercieran un mayor control sobre las legislaturas, los que se expresó en que los cambios de poderes fuesen pacíficos. Sin embargo, este control no sería absoluto puesto que en 1882 y 1887 se registrarían nuevos conflictos entre los poderes estatales.

Por último, cabe señalar que los cambios registrados en la representación en el Congreso fueron de la mano de un proceso que tendió a la rigidez del cuerpo de electores que reatralimietaría la posibilidad de que se estableciera un nuevo compromiso entre los estados y la federación,²²⁴ a través de la selección de los candidatos. Sin embargo, no conocemos el papel que los electores jugaron como mediadores entre las facciones locales para la designación de candidatos a congresistas.

La conflictividad entre la federación y los estados: un Senado atrofiado

La tendencia que se ha observado en la 10a. y 11a. legislaturas que apuntó a una inhibición de las facultades legislativas del Congreso en el diseño de la política económica, se encuentra también en el Senado al ejercer su facultad de intervención federal. La manera en que el Ejecutivo fue convirtiéndose en el árbitro de las tensiones entre la federación y los estados, mientras que la cámara federal paulatinamente se limitó a ratificar los compromisos contraídos por el Presidente, es el tema de este apartado.

Al iniciarse el gobierno de Manuel González, las tensiones entre los intereses regionales y federales vivían una importante recomposición de alianzas ya que los gobernadores habrían de renovarse, debido a que en todas las constituciones estatales se introdujo el principio de no reelección.²²⁵ Estallaron conflictos entre poderes en los estados en

²²³ La renovación del Congreso fue importante a pesar de que no prosperó la reforma a los artículos 92, 52 y letra A del artículo 58 de la Constitución, presentada por el senador Rafael Godoy el 13 de mayo de 1878, para que se extendiera la no reelección consecutiva a diputados y senadores. 10º. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1882, *Senadores*, 1886, T. IV, p. 81.

²²⁴ Carmagnani y Hernández en su reciente estudio muestran que partir de la década de 1880 hasta 1910 se registró una tendencia, con importantes matices regionales, que condujo a que el número potencial de electores que se establecía por el crecimiento de la población fuese muy inferior a los electores reales, convirtiéndose en un grupo político intermedio caracterizado por su larga permanencia en el desempeño de su función. Es posible que tendiera a convertirse en un reducido grupo, por su grado de autonomía y por el hecho de que estos, por lo general no accedieran a puestos más altos, los condujo a que actuaran como jefes o cabezas de facciones locales, por lo que probablemente obstaculizaron el acceso a nuevos miembros --como estaba previsto por la legislación-- para evitar que se alterasen los precarios equilibrios locales y su relación con los poderes federales. Carmagnani y Hernández, 1999, pp. 396-399.

²²⁵ En Morelos estaba Carlos Quaglia; en Puebla, Juan N. Méndez; en Querétaro, Francisco González Cosío; en Guanajuato, Manuel Muñoz Ledo; en Zacatecas, Juan Arechiga; Francisco Santa Cruz en Colima; Antonio Canales en Tamaulipas; en Durango, Francisco Gómez del Palacio; en Veracruz, Apolinar Castillo; en

los que los gobernadores representaban intereses locales fuertes: Zacatecas con Trinidad García de la Cadena como exgobernador; Jerónimo Treviño en Nuevo León, e Ignacio Vallarta en Jalisco. En todos ellos, a excepción de Tamaulipas cuyo gobernador era Antonio Canales, el Senado declararía la desaparición de poderes, cada uno de estos conflictos se revisa a continuación.

El primero se registró en Jalisco. El detonador fue la renovación de la legislatura local. El primero de febrero de 1882 se instalaron dos cámaras, una formada por vallartistas, la otra apoyada por el comandante militar de la primera división, Francisco Tolentino. El gobernador Fermín González Riestra denunció las irregularidades ante la Secretaría de Gobernación mientras que la legislatura tolentinista, con el apoyo del general José Guillermo Carbó, quien identificado con Díaz, declaró con lugar a formación de causa al ejecutivo estatal.²²⁶ Ambas legislaturas solicitaron el auxilio federal, pero el Presidente negó su intervención ya que éste no era un caso previsto por el artículo 116 constitucional.²²⁷

Manuel González en su informe a la nación del 1º. de abril de 1882 explicó que ambas legislaturas solicitaron el auxilio federal,

mas el Ejecutivo, normando su conducta por las prescripciones constitucionales se creyó en la obligación de negarlo, supuesto que el caso no era previsto en el artículo 116 de nuestra carta política. Por lo mismo se limitó a cuidar, en la esfera de sus atribuciones, de que se conservase la paz pública, que llegó a verse seriamente comprometida en el estado y dio oportuno conocimiento de lo ocurrido a la Comisión Permanente, iniciando ante ella la convocación del Senado a sesiones extraordinarias, para que esta corporación en uso de sus facultades, dirimiera el conflicto. Entre tanto existían de hecho dos administraciones en Jalisco; hasta que, habiendo desaparecido una de ellas, el Ejecutivo de la Unión, convencido de que no debía suspender indefinidamente sus relaciones con aquella interesante porción de la República, se vio en la necesidad de reconocer los poderes que allí están funcionando. sin que este reconocimiento implique calificación alguna acerca de su legitimidad.²²⁸

Cosío Villegas afirma con gran agudeza que este informe es “un modelo de disimulo” puesto que no dice que fuera inaplicable el artículo 116, porque eso hubiera obligado al Presidente a declararse intérprete de la Constitución. Por ello sólo indicó que la ley fundamental no había previsto un caso semejante al de Jalisco. Asimismo, explicaba que el reconocimiento de uno de los gobiernos de Jalisco no implicaba que lo legitimara.

Chihuahua, Luis Terrazas; en Sinaloa, Mariano Martínez Castro; en Sonora, Luis E. Torres; Evaristo Madero en Coahuila. Cosío Villegas, 1970, Vol. 1, pp. 468-469.

²²⁶ “Carta de Antonio Y. Morelos a José Guillermo Carbó de febrero 5 de 1882”. Documental, Colección Porfirio Díaz, Universidad Iberoamericana-Archivo, Legajo 7, Caja I, Documento 000395, en adelante se citará con las siglas AD. CPD.

²²⁷ Cosío Villegas, 1970, Vol. 1, p. 698.

²²⁸ “Informe de Manuel González al inaugurar el 10º. Congreso su último periodo de sesiones, el 1º. de abril de 1882” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 108.

De esta manera, el Presidente desplazó al Senado la resolución del problema, pero la cámara federal tampoco podía intervenir ante un conflicto entre dos legislaturas, lo más grave era que ningún poder de la Unión estaba facultado para solucionarlo.

El problema de fondo era el propio diseño institucional. El objetivo que persiguieron los legisladores al restablecer el Senado era consignar a nivel constitucional la posibilidad de que la federación designara un gobernador provisional que restableciera el orden constitucional roto en un estado. La reforma de 1874 estableció en la fracción 6a. del artículo 72 de la carta magna que el Senado intervendría en caso de conflictos de poderes, pero nada señalaba en caso de conflicto entre dos legislaturas.

Había un segundo vacío importante en el marco jurídico institucional: a la cámara federal se le otorgaron facultades incompletas, ya que por una parte se le permitió intervenir en las cuestiones políticas, pero se le negó la competencia de árbitro como una instancia *supra partes*, y quedó imposibilitado a intervenir cuando el conflicto tenía por origen cuestiones electorales.²²⁹ No obstante, había una amplia corriente de opinión que esperaba que la cámara alta desempeñara esta función de arbitraje electoral como lo expresan las expectativas de los grupos de oposición que se registraron en 1878 en Michoacán²³⁰ y en Puebla en 1880. Sirva de ejemplo la contienda electoral para elegir gobernador en este último estado.

²²⁹ González Oropeza, 1987, p. 80.

²³⁰ El detonador del conflicto michoacano fue el hecho de que Trinidad Guiso se separó de la Secretaría de Gobierno del estado en mayo de 1878, volviendo a desempeñarse como diputado en la Legislatura, cargo al que había sido electo en 1877. El Congreso local inmediatamente se dividió. Un grupo de diputados presentó una propuesta para que se excluyera a Guiso de la legislatura, otro grupo, con igual número de diputados, apoyaba su reincorporación. De manera que se había dado una situación de empate, en la que el gobernador Bruno Patiño (según él mismo reconoció) no había podido mediar entre los grupos enfrentados. El conflicto alcanzó tal magnitud que llegó a paralizarse completamente la administración pública. "Carta de Bruno Patiño a Porfirio Díaz de mayo 13 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, pp. 72-73. Algunos observadores señalaban que la incorporación de Guiso era un mero pretexto para el grupo antigobiernista, puesto que en realidad trataba de mejorar posiciones en las próximas elecciones locales y generales. "Carta de Prudenciano Dorantes a Porfirio Díaz de marzo 11 de 1878" en Carreño, 1960, T. 28, pp. 276-277. En un informe a Díaz se preveía que la preponderancia de la oposición conduciría a que se abriera un juicio político al gobernador, consiguiendo su destitución. La misma fuente proponía que la Federación se mantuviera neutral por dos o tres meses y una vez que la situación terminara de estallar, reorganizara el estado. Seguramente por medio de la desaparición de poderes declarada por el Senado. "Carta de A. de la Peña Ramírez a Porfirio Díaz de mayo 15 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, pp. 74-76. En septiembre volvieron a expresarse las fricciones entre los poderes legislativo y ejecutivo locales a consecuencia de que no se verificaron las elecciones en el distrito de Huetamo, los diputados además expidieron un decreto de suspensión de pagos que sirvió para "abatir aún más el crédito" del gobierno y "hacer imposible la marcha administrativa". Ante la ingobernabilidad del estado Patiño ofreció a Díaz su renuncia o licencia por tiempo prolongado. "Carta de Bruno Patiño a Porfirio Díaz de septiembre 16 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, p. 260. El Presidente dejó a Patiño la decisión de renunciar o continuar en su cargo, dándole la seguridad de que el gobierno general siempre estaría dispuesto a impartirle "la protección que sea necesaria para contrarrestar cualquier acto ilegal y agresivo que pudiera hacerse sentir contra la autoridad que Ud. dignamente representa". "Respuesta de Porfirio Díaz a Bruno Patiño de octubre 24 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, p. 261. Para noviembre la situación era irreversible, por lo que Patiño se vio obligado a renunciar y la legislatura nombró como gobernador provisional al hasta entonces diputado de la oposición, Rafael Montaña Ramírez. Sin embargo, éste se quejaba de que la situación continuaba tensa puesto que algunos diputados no acudían al Congreso a pesar de que se había inaugurado el primer periodo del segundo año de sesiones. Atribuía a que con ello buscaban la intervención del Senado en el estado pero añadía que no había razón para ello ya que no había desaparecido el Poder Legislativo, el Ejecutivo no se encontraba acéfalo. "ni hay cuestiones entre ellos,

En las elecciones se postularon Carlos Pacheco, incondicional de Manuel González y el general Juan N. Méndez. El 13 de julio de 1880, Pacheco renunció a su candidatura tras una larga charla con Manuel Romero Rubio, quien contaba con una amplia experiencia como mediador en las cámaras y en el gabinete. Al mismo tiempo el presidente Díaz envió como representantes personales para mediar en el conflicto a Guillermo Prieto y a Agustín Padilla. Prieto pensaba que los pachequistas llevarían a cabo la siguiente estrategia

Domina el pensamiento de duplicar en todas partes la elección para conseguir pretexto de que haya dos legislaturas y que el gobierno aparezca acéfalo para que el Senado decida. No obstante encerrar absurdos y peligros este pensamiento es el de los políticos, el de la gente decente que tiene qué perder.²³¹

Este rumor ilustra que la cámara federal aparecía como un juez *supra partes* capaz de mediar entre los grupos enfrentados. En el Senado se veía también la posibilidad de que la elección del gobernador contara con una segunda instancia en la cual se decidirían las elecciones dependiendo del número de curules con los que contara cada grupo político.

Efectivamente, la oposición ensayó la estrategia de la que había informado Prieto por lo que se realizaron elecciones paralelas. Pero, en los días posteriores a los comicios el ambiente fue distensionándose en virtud de que Pacheco desmintió cualquier posibilidad de intervenir en el gobierno del estado. Méndez fue proclamado gobernador por un amplio margen.²³² Los buenos oficios de los comisionados permitieron que se evitara un conflicto de poderes y una eventual intervención federal armada.

ni media conflicto alguno de armas, únicos casos en que el Senado pudiera intervenir". "Carta de Rafael Montañón Ramírez a Porfirio Díaz de noviembre 12 de 1878" en Carreño, 1960, T. 29, pp. 302-303. Poco se sabe sobre la manera en que se logró conciliar a la dividida elite local. Entre 1881-1885 gobernó Michoacán Prudenciano Dorantes, pero el estado alcanzaría la estabilidad política hasta 1885 con el general oaxaqueño Mariano Jiménez, para reelegirse en 1889-1891. Su endeble salud obligó que lo substituyera en el cargo Aristeo Mercado quien ocupó el gobierno del estado interinamente el 3 de junio de 1891 y fue reelecto consecutivamente hasta 1911.

El caso michoacano no sólo resulta interesante como otro ejemplo en la recomposición de las elites locales y federales ante las elecciones presidenciales, sino además como un caso extremo de la incapacidad del gobernador para mediar entre los grupos enfrentados, o aliarse con alguno de los grupos lo que le hubiera permitido imponer la obediencia a su gobierno. El gobernador admitía que la fragmentación y heterogeneidad de los grupos políticos michoacanos había conducido a una situación de "empate". Resulta también interesante, si se le cree a los informantes de Díaz, la imagen que los grupos de oposición empiezan a formarse del Senado. Este fue visto como una posibilidad de desprender al gobernador de su cargo por vías institucionales y sin la necesidad de llegar a la lucha armada. La primera solución a la que la alianza opositora apostó fue el buscar que se entablara un juicio político al gobernador, obligándolo así a renunciar. Pero la oposición también estaba dispuesta a apostar a otra carta que políticamente resultaba más costosa, involucrar al Senado para que desapareciera poderes y nombrara un gobernador provisional. El costo político que la Legislatura estaba dispuesta a pagar era su propia desaparición. Díaz, sin embargo, entorpeció estos planes. La solución que se encontró al caso de Michoacán fue precisamente evitar a toda costa que el caso se dirimiera en el Senado y en cambio se estableció un gobernador provisional de las mismas filas opositoras. La estabilidad del estado y la confluencia (¿o sometimiento?) de los intereses regionales y federales se alcanzó hasta 1885 con un nuevo mecanismo: el gobernador del estado sería el mismo que se había desempeñado como comandante militar de la zona, fiel al Presidente de la República.

²³¹ Citado por Contreras Cruz, 1993, p. 91.

²³² Díaz pactó con el grupo serrano una alianza coyuntural que se expresó en la candidatura de Méndez y en la negociación de las diputaciones federales a cambio de su apoyo para imponer en la presidencia a Manuel

Para 1882 el Senado concebido como representante y garante de la federación que podría fungir como un juez *supra partes* era todavía una alternativa histórica abierta, y ante la negativa de reglamentar las facultades del Senado de intervención federal, sólo la jurisprudencia terminaría por delimitar estas atribuciones. El caso de Jalisco en 1882 sentó las primeras bases jurisprudenciales que cerraron esta alternativa. Por ello conviene revisar en detalle el debate en la cámara federal.

El Senado que no estaba facultado para dirimir conflictos entre dos legislaturas ni para calificar su legitimidad, se encontraba ante una difícil resolución. Genaro Raigosa, en calidad de vocero de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, propuso que la Cámara debía obrar con prudencia y sólo por analogía "porque la cuestión no estaba comprendida en el texto expreso del artículo constitucional". Para interpretar la ley por analogía los comisionados recurrieron a la constitución norteamericana que permitía al ejecutivo federal decidir sobre la legitimidad de las legislaturas. Pero, los senadores mexicanos se negaron a conferir esta facultad al Presidente porque juzgaron que desvirtuaría los procesos para la elección de cargos de representación popular, y en el largo plazo fortalecería el poder del primer magistrado.

La cámara federal para dictaminar la legitimidad de las legislaturas tendría que calificar los comicios, pero no contaba con esta facultad porque "los colegios electorales son tribunales de última instancia y no pueden ser revisados por otros tribunales de la República" --afirmaba el dictamen.

El Senado con una argumentación sofista declaró desaparecidos los poderes. Los miembros de las comisiones optaron por ajustarse a "la legalidad externa" y la legislatura que cumplía este requisito era la reconocida por el gobernador Riestra. Pero ésta no era una solución satisfactoria porque el Presidente de la República había discontinuado su apoyo al gobernador, posición que sancionaba la comisión de dictamen en vista de que Riestra en 1876 no reconoció el *Plan de Tuxtepec* sino al gobierno de Lerdo de Tejada. Así, los comisionados dieron otro giro en su argumentación del dictamen: la Legislatura había clausurado sus sesiones, por lo que los comisionados infirieron que desapareció como cuerpo legislativo. Al mismo tiempo el gobernador abandonó el estado y se trasladó a la capital de la República. Los comisionados señalaban que teniendo en cuenta estos dos hechos se podía concluir que: "los Poderes del Estado de Jalisco han desaparecido", en consecuencia, había llegado el momento de nombrar un gobernador provisional.

González. La posibilidad de eliminar los poderes locales excesivamente autónomos que trababan la concreción de un estado nacional centralizado se presentaría cuatro años más tarde bajo la gubernatura de Rosendo Márquez (1885-1892) y posteriormente con la de Mucio P. Martínez (1893-1911). Contreras Cruz, 1993, pp. 93-94. Los buenos oficios Guillermo Prieto fueron recompensados con la postulación por Puebla a la Cámara de Diputados. "Carta de Guillermo Prieto a Porfirio Díaz de junio 27 de 1880" en Carreño, 1961, T. 30, p. 282.

El senador Ojeda mostró las falacias del dictamen. Mostró que no era posible declarar que el poder ejecutivo hubiera desaparecido sólo porque el gobernador se vio obligado a abandonar el territorio de Jalisco. Asimismo explicó que la Legislatura no se disolvió sino que se "sujetó el conflicto pendiente a la resolución del Senado, y [estaba en] espera del fallo", "no se ha enseñado --añadió-- que una corporación deje de existir simplemente porque una revuelta se haya enseñoreado, pasajeramente, de la administración del estado".²³³

Ojeda argumentó que la Constitución indicaba que el Presidente debió apoyar al gobernador constituido otorgándole el auxilio federal que solicitó. El mismo senador señaló acertadamente que las comisiones sentaban una peligrosa jurisprudencia basada en "la fuerza de los acontecimientos ha de sobreponerse a la justicia y a la ley, y se formula así la teoría de los hechos consumados". No obstante, el dictamen fue aprobado por 33 votos a favor y 6 en contra.²³⁴

De este modo la gran mayoría de los senadores se negaron a calificar la legitimidad de los poderes con base en el proceso electoral. Ello condujo a que la cámara sentara un precedente de graves consecuencias puesto que la cámara federal y, con ella, el conjunto de la federación tenía que esperar a que los conflictos políticos de legitimidad derivaran en luchas armadas para que el Senado interviniera negando a todas las partes contendientes la legitimidad, desconociendo así los procesos electorales. De esta manera, la cámara alta podía declarar la desaparición de poderes de un estado y el ejecutivo designar a un gobernador provisional.

Esta resolución imposibilitó que la segunda cámara cumpliera la misión para la que había sido creada. En 1875 se restableció el Senado como un medio para encontrar solución a la ingobernabilidad, pero al negarse a calificar los procesos electorales la única solución que dejó abierta a la oposición era levantarse en armas.

Paradójicamente, los senadores también se negaron a atribuir al Ejecutivo la calificación de los procesos electorales temiendo otorgarle una nueva facultad que sirviera para fortalecer el poder presidencial, pero incapacitado a desempeñar esta función por medios

²³³ Ojeda incluso responsabilizó al Presidente de la situación que se vivía en Jalisco. Para demostrarlo señalaba que en los telegramas de Riestra hay una acusación contra el Ejecutivo Federal, porque ordenó al general Tolentino que Antonio Morelos recibiera el gobierno, y "porque la fuerza de la Primera División guardaron neutralidad, por disposición superior". 10º. Congreso. Sesión de 9 de mayo de 1882, *Senadores*, 1886, Vol. IV, pp. 80-100.

²³⁴ 10º. Congreso. Sesión de 9 de mayo de 1882, *Senadores*, 1886, Vol. IV, p. 99. El voto opositor resulta significativo pues se trataba de una alianza de variados intereses, y no una mera expresión del voto confederal. Algunos se opusieron como defensa a la soberanía de los estados como Indalecio Ojeda, el senador por Chihuahua Eduardo Urrueta, y Agustín Padilla quien había fungido como mediador en el caso poblano de 1880; otros votaron en contra porque habían estado identificados con el gobierno de Lerdo como Isaac Banda; se unió al voto opositor Justo Benítez, a quien la historiografía tradicional ha calificado como la cabeza de la oposición por sistema, puesto que Díaz le había impedido postularse como candidato presidencial en los comicios de 1880.

institucionales. González y Díaz desempeñaron un arbitraje informal sirviéndose de sus redes de lealtades políticas personales.

Esta frágil solución se expresó en las negociaciones para designar gobernador constitucional en Jalisco. Díaz apoyaba a Tolentino, comandante militar de la zona y fiel aliado, mientras que Manuel González se oponía a dicha candidatura. Esta circunstancia prolongó las negociaciones en la cúspide de la elite política y, en consecuencia, en Jalisco se restableció el orden constitucional un año después de que se había suscitado el conflicto de poderes. En este periodo conoció tres gobernadores Antonio I. Morelos que asumió el cargo ante la desaparición de poderes; fue reemplazado por el senador Pedro Landázuri que se desempeñó como gobernador interino que llamó a elecciones en las que resultó electo Tolentino, éste último tomó posesión el primero de marzo de 1883.²³⁵

Los compromisos entre Díaz y González por un lado, y la cámara federal por el otro, se manifestaron en dos momentos. Primero, la comisión de dictamen sancionó que el gobierno federal hubiera retirado su apoyo al gobernador Riestra, identificado con el grupo político de Ignacio Vallarta, y el Senado colaboró ofreciendo al ejecutivo federal los medios para removerlo de su cargo. En un segundo momento y tras complicadas negociaciones informales el Presidente y el expresidente se vieron obligados a acudir al Senado nombrando a Landázuri como gobernador interino. Este nombramiento es significativo ya que expresa que para lograr la conciliación del estado y entre los intereses de Díaz y González fue necesario acudir a la dimensión institucional, pero por medios extraconstitucionales.

Los hechos obligaron a reconocer al Presidente que el comandante militar de la zona era el único actor político capaz de imponer la obediencia del fragmentado escenario regional al gobierno federal. Esta era la solución que encontró Lerdo en 1875 en los estados de Nuevo León, Jalisco y Sonora. Díaz también la había implementado en Michoacán en 1878-1880, y ahora González lo hacía en Jalisco.

El debilitamiento del confederalismo en el estado de Jalisco se completó con la erección del territorio de Nayarit con el distrito militar de Tepic, que había pertenecido a aquel.²³⁶ Con ello se esperaba alcanzar un mayor control de la territorialidad, y oponer a

²³⁵ "Carta de Lancaster Jones a Porfirio Díaz de febrero 8 de 1882". AD. CPD. L7. CI. D 000 311-12. "Carta Manuel González a Porfirio Díaz de mayo 24 de 1882" en A.D. CPD. L7 CI. DOOO 544.

²³⁶ La historia del conflicto era muy vieja y se remontaba al gobierno de Juárez. La Cámara de Diputados elaboró varios dictámenes sobre la posible creación del estado de Nayarit (reforma del artículo 43 constitucional), el primero fue del 24 de mayo de 1880, el segundo del 8 de noviembre de 1880, y un tercero que consultaba la creación del territorio con fecha del 9 de mayo 1884. Para mayores detalles véase la intervención del senador Baldrano, vocero de la comisión de dictamen. 11º. Congreso. Sesión del 23 de mayo de 1884, Senadores, 1887, Vol. IV, pp. 182-191 El senador Darío Baldrano, miembro de la comisión de dictamen explicó la razón de la erección del territorio: el estado de Jalisco no contaba con los "elementos necesarios para que el distrito de Tepic se someta a su obediencia". 11º. Congreso. Sesión del 23 de mayo de 1884, Senadores, 1887, Vol. IV, pp. 192-199.

Jalisco un amplio territorio, en sus fronteras bajo la dirección directa de las autoridades federales.

El siguiente conflicto de poderes al que se enfrentó el gobierno de González se registró en Zacatecas. La renovación del gobernador de ese estado había coincidido con la sucesión presidencial, de modo que Trinidad García de la Cadena entregó el poder al general gonzalista Jesús Aréchiga, y el exgobernador fue electo diputado local. Pronto la 11a. Legislatura federal se vio enfrentada a resolver un conflicto de poderes, pues al igual que en Jalisco, se establecieron dos legislaturas, y cada una de ellas se declaró legítimamente electa. Una estaba identificada con el general Trinidad García de la Cadena, la otra con el grupo gonzalista.²³⁷

Una vez más el conflicto había estallado con motivo de la renovación de la legislatura local. Un grupo de diputados se separó del salón de sesiones y completó el *quórum* con diputados suplentes, esta legislatura fue legitimada por Aréchiga. El 25 de agosto de 1882 el congreso local "formado por la mayoría" designó como gobernador provisional a Lauro González Ortega. El presidente de la legislatura, Trinidad García de la Cadena abrió un juicio político al gobernador Aréchiga y solicitó al secretario de Gobernación, Carlos Díez Gutiérrez, "el auxilio del ejército federal para hacer respetar la autoridad".

La legislatura arechigista reaccionó solicitando la orden de aprehensión de los siete diputados cadenistas y el 26 de agosto Aréchiga al mando de cuatrocientos hombres asedió la casa del general García de la Cadena y lo aprehendió, medida que a los pocos días González desautorizó.²³⁸

El 6 de septiembre el secretario de Gobernación hizo saber a Aréchiga que mantendría una aparente neutralidad. Se declaró incompetente para fallar en el conflicto y afirmó que no "había llegado el caso" de aplicar el artículo 116 puesto que el asunto era de carácter político, por ello sólo el Senado podría conocer el asunto y para ese efecto lo pondría en conocimiento de la Comisión Permanente. De hecho, el expediente no llegó a discutirse en la cámara federal, y con ello el gobernador Aréchiga pudo terminar su periodo constitucional.²³⁹

Por su parte, el Presidente en su informe a la Nación explicó que había creído que su deber era mantenerse ajeno y limitarse a garantizar la paz pública por "ser ésta la única línea de conducta que le señalan nuestros preceptos constitucionales".²⁴⁰

²³⁷ Valadés, 1987, Vol. 1, p. 58.

²³⁸ Valadés, 1987, Vol. 1, p. 58.

²³⁹ Fue relevado por Marcelino Morfín Chávez quien gobernó el estado entre 1884 y 1888, para entregar el poder de nueva cuenta a Aréchiga mientras que Trinidad de la Cadena murió asesinado el 30 de octubre de 1886, convertido entonces en líder antireeleccionista. *Enciclopedia de México*, 1977, Vol. XII, p. 989.

²⁴⁰ "Informe de Manuel González al abrir el 11º. Congreso el primer periodo del primer año de sesiones, el 16 de septiembre de 1882" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966. p. 116.

La solución a este conflicto se llevó a cabo por medios enteramente extraconstitucionales, puesto que no se resolvió por medio del Senado y tampoco a través del auxilio federal. El Presidente en su informe nada dijo sobre la aplicación del artículo 116 que habían invocado ambas legislaturas zacatecanas. Manuel Dublán, presidente del Congreso minimizó aún más el hecho.

Este conflicto no debe ser motivo de alarma para nadie, ya por estas cuestiones, que con frecuencia surgen en los pueblos libres, vienen por si mismas a revelar la libertad de acción y de opiniones inherente a una democracia constituida, y ya porque en la actualidad un suceso de esta naturaleza no debe hacernos temer la alteración de la paz, cuando ella está arraigada en los grandes intereses que a su sombra se han creado en estos últimos años, y en el tino con el que el Poder Ejecutivo de la Unión procura evitar todo trastorno.²⁴¹

Dublán tenía razón en cuanto a una democracia se caracteriza por la pluralidad de opiniones y conflictos encausados en el orden constitucional. Pero con su discurso en realidad ratificó la omisión del Presidente y del Senado en relación con el caso de Zacatecas.

En síntesis, los dos primeros años del gobierno de Manuel González en lo que se refiere a la relación del Ejecutivo hacia los estados se caracterizaron por la negativa a que el Presidente o el Senado calificaran la legitimidad de los poderes de las entidades federativas, y como su predecesor, su gobierno también se afanó por impedir que los conflictos políticos se dirimieran en el Senado, prefirió como lo habían hecho Lerdo y Díaz, la conciliación por medios informales. El caso zacatecano ilustra esta práctica, ya que no llegó al Senado pero tampoco se aplicó el auxilio federal. Con ello y con el envío de fuerzas federales el Presidente apoyó al gobernador y terminó de destruir las bases de Trinidad García de la Cadena. Lo que sin duda llama la atención es que en este periodo la oposición fuera incapaz de articular sus demandas para que el Senado dictaminara los conflictos. Quizá el precedente que en 1882 sentó el caso de Jalisco desanimaría a los grupos opositores en los estados para acudir al Senado como un árbitro electoral.

Pese a que la resolución senatorial sobre el caso de Jalisco había mostrado que las atribuciones del Senado era insuficientes para resolver los conflictos al interior de los estados, ésta tendencia se consolidó con el caso de conflicto de poderes coahuilense de 1884.

Díaz estrenaba su nuevo periodo presidencial con un conflicto de poderes en Coahuila a causa de las elecciones para los poderes locales, celebradas en noviembre de ese año.

Un grupo estaba identificado con el general norteno Francisco Naranjo, que en ese momento se desempeñaba como secretario de Guerra de Manuel González y se le acusó de haber intervenido en el proceso electoral apoyando la candidatura de Cayetano Ramos Falcón

con el uso de las fuerza federal en el estado. Como fue frecuente se instalaron dos legislaturas, ambas se ostentaban como legítimas. Una de ellas acudió al Senado.

La cámara federal, una vez que Díaz tomó posesión el 1º de diciembre, actuó con una celeridad pocas veces vista. En la sesión del 6 de diciembre de 1884 se presentó la primera lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación "consultando que por haber desaparecido los poderes constitucionales del estado de Coahuila se nombre un gobernador provisional".²⁴²

El senador Vázquez informó que el gobernador de Coahuila era Evaristo Madero, lo sustituyó en el cargo Praxedis de la Peña, quien convocó a elecciones de diputados a la legislatura, de las cuales resultaron dos cuerpos legislativos: uno se instaló en Saltillo, y la otra legislatura fue instalada por la Diputación Permanente del congreso anterior en la hacienda de Anhelo.

El gobernador de la Peña renunció a su cargo ante ambas legislaturas, y ambas la admitieron. La legislatura de Saltillo nombró como gobernador interino a Telésforo Fuentes, y la de Anhelo a Luis M. Navarro. Por su parte, Praxedis de la Peña acudió "en cumplimiento de su deber constitucional, al Senado, para que él decida sobre la legitimidad de una y otra".²⁴³

El dictamen señaló las dificultades a las que se habían enfrentado los comisionados: los documentos sometidos al Senado no brindaban suficientes elementos para juzgar cuál legislatura podría considerarse legítima puesto que "en lucha dos partidos, que exponen idénticas quejas y alegan títulos análogos para convertirse en Gobierno [...] nada más natural que cada círculo se atribuya a sí mismo su legal razón de ser". El dictamen concluyó que los documentos demostraban únicamente que existe un conflicto de poderes, mismo que "desvirtúa las instituciones y dificultan la práctica leal y sincera de ellas".²⁴⁴

La dictaminadora señaló las consecuencias políticas de legitimar alguna de las legislaturas: si se sancionaban los hechos consumados, la legislatura de Anhelo y sus partidarios lucharían contra esta resolución; y si el Senado reconocía la "existencia legal" del congreso de Saltillo, surgirían "resistencias en el otro campo". Por ello, los comisionados resolvieron que no formularían cargos contra ninguno de los grupos contendientes, pero declaraban la desaparición de poderes para devolver la paz al estado". La dictaminadora

²⁴¹ "Respuesta al informe de Manuel González al abrir el 11º Congreso el primer periodo del primer año de sesiones, el 16 de septiembre de 1882" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 124.

²⁴² La comisión de dictamen quedó integrada con Juan de Mata Vázquez, Joaquín Díaz, Ignacio T. Chávez, Agustín R. González y Pedro Montalvo. 12º Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1884, *Senadores*, 1887, T. I, p. 127.

²⁴³ 12º Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1884, *Senadores*, 1884, T. I, pp. 133-139. El mismo senador añade que la comunicación de la Peña tiene fecha anterior a que su renuncia le fuera aceptada.

²⁴⁴ 12º Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1884, *Senadores*, 1887, T. I, pp. 127-128.

explicó que el Senado haría uso de sus facultades apoyándose en la “jurisprudencia constitucional”, que era la que se había asentado en Jalisco que impedía a la Cámara intervenir en caso de conflicto entre dos legislaturas.

El senador Rodríguez Roque impugnó el dictamen y solicitó al pleno que revisara “las cinco actas de los Colegios Electorales [y con ello] nos bastará para probar la legitimidad de los poderes”. Así este senador por Coahuila nuevamente proponía que la representación federal se convirtiera en una instancia que calificara las elecciones y con ello la legitimidad de los poderes.

Esta posibilidad fue negada por el comisionado Agustín R. González, quien respondió que en los expedientes sometidos a la cámara alta “sólo se vislumbra odios políticos”, por ello justificó que la dictaminadora se desentendiera de los “detalles”, para insistir que sin importar las causas o motivos que lo hubieran generado existía un conflicto de poderes. El dictamen que declaró llegado el caso de nombrar gobernador provisional de Coahuila fue aprobado por 41 votos a favor y el voto en contra de Roque González.²⁴⁵

Cabe destacar que Coahuila fue representado por el senador primer propietario Ismael Salas y por el senador segundo suplente Roque Rodríguez, el primero votó en favor del dictamen, lo que se podría explicar bajo la hipótesis de que se trataba de un experimentado parlamentario designado por la federación. El voto solitario en contra de Roque Rodríguez expresa que en ocasiones llegaban representantes al Congreso de la Unión de uno de los partidos contendientes y que se esforzaron por defender o al menos fijar su posición en el debate, pero no encontraron una respuesta en sus compañeros de curul que les hubiese permitido formar una alianza que revirtiera el sentido del dictamen, mismo que es de suponerse que había sido concertado con el poder ejecutivo federal.

La resolución del conflicto quedó en manos del Presidente quien negoció la elección del gobernador provisional que habría de reconstituir los poderes del estado, siendo designado para este propósito el general Julio C. Cervantes, quien era ajeno a la problemática local y se había desempeñado como gobernador en Querétaro.

En los casos revisados de conflictos de poderes registrados entre 1882 y 1884 se advierte un mismo origen: la instalación de una doble legislatura que acudió a los poderes federales en busca de arbitraje. Es posible que en casos extremos el Ejecutivo prefiriera aplicar el auxilio federal puesto que dependía directamente de su esfera de acción. Mientras que la intervención del Senado implicaba que el conflicto adquiriese una resonancia nacional. No obstante, Manuel González, como sus predecesores, se esforzó porque los conflictos de los

²⁴⁵ 12º. Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1884, Senadores, 1887, T. I, p. 139

estados se resolvieran por medios enteramente extraconstitucionales, como lo prueba el caso zacatecano de 1882.²⁴⁶

En términos generales, se puede afirmar que la jurisprudencia que se asentó en 1882 canceló la posibilidad de que la cámara federal calificara la legitimidad de las partes contendientes en los conflictos de poderes, la participación del Senado con una facultad no prevista por la Constitución resultaba tan delicada que la cámara prefirió mantener el *status quo* renunciando a asumir esta nueva competencia y negándose a conferirla al ejecutivo federal. Esta omisión conduciría a que, aún los conflictos que fueron resueltos por la representación federal se resolvieran siguiendo las directrices marcadas por Díaz y González, para lo cual fue clave el papel desempeñado por la comisión de dictamen en cuyas manos quedó la interpretación de las facultades del Senado, la legitimación de la intervención del estado federal, y la concertación entre la mayoría de los miembros de la cámara para que aceptaran los compromisos contraídos por el Ejecutivo.

Los siguientes casos que resolvió el Senado durante la década de 1880 estaban previstos por la reforma constitucional de 1874, pues se trataba de acefalia simultánea del ejecutivo y del legislativo locales.

El 10 de diciembre de 1885 se presentó en el Senado el dictamen que consultaba llegado el caso de nombrar un gobierno provisional para el estado de Nuevo León.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación presentaron una breve reseña de los acontecimientos. A causa de las elecciones municipales en el estado se produjo un enfrentamiento entre el gobierno local y “un círculo político independiente”. Este último denunció las irregularidades de los comicios: no se había empadronado a todos los ciudadanos, en las casillas no se contaba con suficientes boletas para votar, y además estaban resguardadas por gente armada. La Legislatura ordenó que se suspendiera el cómputo de votos, y turnó al gobernador Sepúlveda la resolución de los comicios. Estas medidas produjeron un gran descontento que condujo a que la Legislatura promulgara dos decretos. El primero delegó todas sus facultades en el poder Ejecutivo, con el segundo decreto se disolvió el Congreso. El gobernador salió del estado, por lo que un gran número de ciudadanos solicitaba al Senado que nombrara un gobernador provisional que reorganizara los poderes constitucionales.²⁴⁷

²⁴⁶ Este no fue el único caso que se resolvió por medios extraconstitucionales, por ejemplo, el Presidente en su informe a la nación de abril de 1881 afirmó que en el estado de Coahuila se presentó una dificultad “pero se desenlazó pacífica y felizmente sin necesidad de que interviniese la federación. Instalada la actual legislatura y desconocida por el gobernador saliente, éste fue encausado y depuesto nombrándole la legislatura un sucesor interino, que funcionase mientras el gobernador nuevamente electo tomara posesión de su encargo. Habiendo éste asumido poco después el gobierno, los poderes locales funcionan con toda regularidad desde entonces”. “El General D. Manuel González, al abrir el 10º. Congreso el segundo periodo del primer año de sus sesiones, el 1º. de abril de 1881” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 88.

²⁴⁷ 12º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1884, Senadores, 1887, T. I, p. 160.

El dictamen señaló que no era competencia del Senado conocer y dirimir los comicios irregulares y el descontento civil que se registraba, sino que debía resolverse al interior del estado, tal y como había quedado asentado en los casos anteriores. No obstante, el dictamen señalaba que el Senado debía pronunciarse sobre la concentración de facultades en favor del gobernador puesto que se trataba de una violación expresa a las constituciones federal y local que establecían que no podrían reunirse en una sola persona dos o más poderes, por lo tanto -- indicaba la comisión-- los decretos de la legislatura eran inconstitucionales.

Efectivamente, el Senado no podía emitir ninguna resolución acerca de los comicios, pero tampoco podía pronunciarse acerca de la constitucionalidad de los actos de la legislatura o del gobernador, pues ésta era una competencia de la Suprema Corte de Justicia. Pese a ello, el dictamen se sustentó en esta línea de argumentación.

Para los comisionados el poder ejecutivo no había desaparecido porque el gobernador regresó al estado, pero les quedaba fuera de toda duda que

el gobernador Sepúlveda al sancionar los decretos ya mencionados se ha arrogado facultades omnímodas de un poder que no le pertenece [...] destruyendo por completo en aquel estado el sistema representativo y popular y [...] cambiando los títulos de autoridad legítima por los de jefe ilegal de un partido, por ello, dejó, en suma, de ser gobernador constitucional [...] y sólo queda, como antes se ha dicho, un gobernador de hecho, pues sus títulos de legalidad están destrozados por su propia mano.²⁴⁸

Así el dictamen concluía que los poderes constitucionales habían desaparecido, y era el momento para que el ejecutivo federal nombrara un gobernador interino.

El dictamen más parecía una medida disciplinaria en contra del gobernador por haberse convertido en “jefe ilegal de un partido”, que una medida absolutamente extraordinaria como era la declaratoria de desaparición de poderes. Posiblemente ésta fue la razón por la cual un grupo relativamente nutrido de senadores --Antonio Arguinzóniz, Pedro Diez Gutiérrez, Mariano Espejo, Miguel de la Peña y Jesús Castañeda-- se negaron a que al dictamen se le dispensaran trámites.

La oposición juzgó que se trataba de una situación delicada en las que se observaban irregularidades. Peña señaló que contaban con “telegramas oficiales que prueban la existencia de los poderes públicos en el estado de Nuevo León”, por lo que el senador Espejo propuso una moción suspensiva “entretanto se leen y se pasan a las comisiones los telegramas que en acto se pasan a la mesa, y a los que se dará lectura”. Pero la moción fue desechada por 34 votos en contra y 5 a favor.

La comisión insistió en la necesidad de que se aprobara el dictamen pues en vista que estaba a punto de terminar el periodo de sesiones resultaba preferible que el Senado declarara

²⁴⁸ 12º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1884, Senadores, 1884, p. 161.

la desaparición de poderes a que el Presidente se viera obligado a tomar atribuciones que no le correspondían. Una vez más los senadores se veían ante el difícil dilema entre sancionar los compromisos contraídos por el Presidente y ejercer sus facultades o permitir al Ejecutivo que ensanchara su esfera de acción ejerciendo atribuciones para las que no estaba facultado, se negaron a esta segunda opción temiendo fortalecer el poder presidencial pero paradójicamente fortalecían a Díaz permitiendo que fuese el Senado el que cooperara para eliminar a gobernadores.

El dictamen fue cuestionado por los mismos senadores, cabe destacar la intervención de Pedro Díez Gutiérrez, quien indicó que a su juicio la Constitución de Nuevo León permitía la posibilidad de delegar facultades, y aún señaló que ésta era una práctica frecuente del propio Congreso de la Unión, pues delegaba “a diario facultades al ejecutivo federal”.

Con 34 votos a favor y 7 en contra el dictamen fue aprobado. Parece que las sospechas que presentara el senador Miguel de la Peña en el sentido de que “conviene a las miras políticas [...] que se decrete el estado de sitio en Nuevo León”, animó el voto de la mayoría.

El 18 de abril de 1887 el Senado se enfrentó a la necesidad de analizar la situación de Tabasco. En esta entidad los poderes se encontraban “acéfalos” situación prevista por la Constitución, por lo que el Senado estaba facultado para declarar desaparecidos los poderes.

El informe presentado por las comisiones explicó que el gobernador Eusebio Castillo el 18 de marzo de 1887 acudió a la legislatura a presentar su renuncia, por lo que fue substituido en el cargo por Policarpo Valenzuela. El día 23 del mismo mes, renunció Valenzuela, la Cámara de Diputados intentó substituirlo pero al no encontrar acuerdo la legislatura se disolvió. Ignacio I. Chávez, miembro de la comisión de dictamen²⁴⁹, señaló que

es un hecho público y notorio, conocido de todos, que los poderes del estado de Tabasco, están acéfalos; los pormenores son también muy conocidos, como lo es la situación actual de esa entidad es grave; a juicio de las comisiones el Senado no debe permitir que siga esa situación por más tiempo”.²⁵⁰

Por estas razones la comisión solicitó que se dispensaran trámites, lo que fue aprobado por unanimidad de 42 votos.

El senador Gumersindo Enríquez denunció que el jefe militar de la zona, había nombrado un gobernador interino cuando dicha facultad únicamente correspondía al Senado. En efecto, Pedro Baranda nombró al General Abraham Bandala encargado del orden público. Por ello Enríquez propuso que se “ordene al ejecutivo federal que prevenga a los jefes

²⁴⁹ La comisión de dictamen quedó integrada con Ricardo Rodríguez, Manuel G. Cosío, Agustín R. González, Ignacio T. Chávez, José Vicente Villada y Estaban Calderón. 13º. Congreso. Sesión del 18 de abril de 1887, *Senadores*, 1888, T. I, p. 286.

²⁴⁹ 13º. Congreso. Sesión del 18 de abril de 1887, *Senadores*, 1888, pp. 280-282.

²⁵⁰ 13º. Congreso. Sesión del 18 de abril de 1887, *Senadores*, 1888, T. I, p. 285.

militares que en ningún caso hagan la declaración de haber desaparecido los poderes constitucionales de un estado, por ser ésta una facultad que la Constitución ha reservado al Senado de la República” con el objeto de establecer un precedente que defendiera “la soberanía e independencia de los estados”. Sin embargo, la adición fue rechazada por la comisión por dos razones: implicaba intervenir en las facultades del poder ejecutivo y la declaración no tenía ningún efecto constitucional.²⁵¹

Con este dictamen se concluyó la pacificación del país. Únicamente se registraría una nueva desaparición de poderes, en Jalisco en el año de 1901, pero revistió poca importancia, y no llegó a ser resuelta por el Senado.

El largo proceso que se ha reseñado da cuenta de la manera en que el Senado se fue desnaturalizado en la década de 1880 de las funciones para las que fue creado: una institución en la que se conciliaban intereses regionales y federales.

La cámara federal dejó de cumplir esta función a consecuencia de un importante vacío en el marco jurídico ya que se le otorgaron facultades incompletas puesto que quedó imposibilitado para intervenir cuando el conflicto de poderes tenía por origen cuestiones electorales. En el periodo 1882-1884 este vacío constitucional fue llenado por el Ejecutivo que desempeñó un arbitraje informal entre los estados y la federación. El Congreso en su conjunto participó activamente en su propia inhibición, primero con su reiterada negativa por reglamentar las facultades del Senado en lo que se refería a la intervención federal, y después la propia cámara federal que temiendo fortalecer al Presidente se negó a conferirle esta atribución por medio del derecho estatuido, por ello sólo con su ejercicio y con sus omisiones delimitaron sus facultades.

La resolución de los conflictos de los estados expresa las modificaciones operadas en un orden jurídico con un ejecutivo débil que había establecido la Constitución de 1857 y que fue transformándose, propiciado por una tradición y una cultura política que tendía a legitimar las prácticas informales, sobre el derecho estatuido. El Presidente en ocasiones favoreció la desaparición de poderes, en otras impidió la intervención del Senado, así por medios informales la cámara federal terminó por convertirse en una institución que legitimó la intervención de la federación y en particular del Presidente en la vida interior de los estados, tal y como la oposición en la década de 1870 había indicado que podría suceder.

La conciliación al interior de un conflictivo estado y entre éste y los poderes federales se convirtió *de facto* en una competencia del Presidente, puesto que se alcanzaba con la

²⁵¹ Intervención de Ignacio T. Chávez. 13º. Congreso. Sesión del 18 de abril de 1887, Senadores, 1888, T. I, p. 286. Enriquez insistió, sin ningún resultado, en su propuesta de adición, puesto que consideraba que si alguna institución o individuos “se abroga facultades que corresponden al Senado, este cuerpo debe llamar la atención

designación de un gobernador provisional y culminaba con el nombramiento de uno constitucional.

Debe subrayarse que las prácticas extraconstitucionales que llevó a cabo el Ejecutivo no se basaban en la violación expresa a la legislación sino que se alimentaban de los vacíos que ésta presentaba. Las prácticas informales tuvieron un doble efecto negativo: primero, porque siendo la conciliación producto de compromisos diferenciados para cada caso, obstaculizó la maduración de un estado de derecho. Segundo, el precedente que la cámara federal sentó en 1882 y ratificó en 1884 obligó a la federación a esperar a que los conflictos políticos de legitimidad derivaran en luchas armadas para que el Senado pudiese intervenir, de hecho con su intervención negaba a todas las partes contendientes la legitimidad y desconocía los procesos electorales. La declaración de la desaparición de poderes de un estado abría la intervención del Ejecutivo para designar a un gobernador provisional.

La dictadura y la reelección consecutiva por un periodo

En este apartado y en los dos siguientes se examina la relación entre la política económica llevada a cabo por la segunda administración de Díaz y la reelección del general oaxaqueño, así como el proceso legislativo que estableció la reelección consecutiva por un periodo y la justificación que se dio en la época. Por último, se estudia el *iter legis* de la reforma constitucional que permitió que en México se estableciera una magistratura vitalicia.

Bajo el segundo gobierno de Díaz no fue posible continuar con el mismo vigor el proceso de redefinición de la propiedad iniciado bajo el gobierno de González debido a que en diciembre de 1884, cuando Díaz retornó a la presidencia, se vio obligado a hacer frente a la bancarrota hacendaria y a la crisis financiera ocasionada por el enorme crecimiento del gasto federal y la reducción de los ingresos fiscales.²⁵²

A esta situación se añadía la necesidad de rehacer el crédito en el exterior para poder llevar a cabo las obras de fomento proyectadas y reorganizar la hacienda pública para poder dar mayores "garantías al trabajo en su forma industrial, agrícola y mercantil".²⁵³

Justo Sierra en una abierta justificación al régimen porfiriano afirmó en 1889 que bajo las circunstancias que imperaban cinco años atrás

para que el Presidente pudiera llevar a cabo la gran tarea que se le imponía, necesitaba de una gran suma de autoridad entre las manos, no sólo de autoridad legal sino de la autoridad política que le permitiera asumir la dirección efectiva de los cuerpos políticos: cámaras legisladoras y gobiernos de los estados; de autoridad social,

de quien corresponda sobre la extralimitación que se hace de sus facultades". Intervención del senador Enriquez. 13°. Congreso. Sesión del 18 de abril de 1887, *Senadores*, 1888, T. I, pp. 285-287.

²⁵² Para una explicación detallada sobre la política hacendaria véase Carmagnani, 1994, p. 239-244.

²⁵³ Sierra, [1889], 1984, p. 452.

constituyéndose en supremo juez de paz de la sociedad mexicana con el sentimiento general, ese que no se ordena, sino que sólo puede fluir de la fe de todos en la actitud arbitral del ciudadano a quien se confía la facultad de dirimir los conflictos; y de la autoridad moral...²⁵⁴

Este “desideratum” --para emplear las palabras de Justo Sierra-- por la cual la sociedad hipotecaba sus derechos políticos a cambio de la paz y el crecimiento económico permitió que en 1887 se reformaran los artículos 78 y 109 constitucionales.

Las modificaciones a la ley suprema fueron producto de dos iniciativas. La primera sometida por la legislatura de Puebla proponía que la representación nacional prolongara el periodo presidencial por dos años. La segunda iniciativa --propuesta por José María Lozano, Guillermo Prieto, José Y. Limantour y apoyada por la diputación de Tlaxcala-- buscaba que se permitiera la reelección del Presidente por una sola vez.²⁵⁵

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación²⁵⁶ desechó la prórroga con el siguiente argumento: el pueblo elegía al Presidente por cuatro años, en consecuencia el Congreso no estaba facultado para elegirlo por dos años más.

La segunda iniciativa implicaba que se modificara el principio de no reelección, en el que se había fincado la legitimidad del gobierno de Díaz. El dictamen fundamentó la necesidad de permitir la reelección, para lo cual se basó en la discusión del 8º. Congreso, explicó que entonces dominaron dos ideas en el debate,

aun cuando parecían contrarias, se armonizan y complementan. Era la una, el propósito firme de limitar la facultad de elegir constantemente a una persona a fin de que nadie pudiera perpetuarse en el poder. Era la otra, el no prohibir de manera absoluta la reelección para que la República pudiese volver a utilizar los servicios de sus buenos gobernantes. Conciliáronse ambas, prohibiendo la reelección inmediata del Presidente, pero permitiéndola después de cuatro años de que hubiese cesado en el ejercicio de sus funciones.²⁵⁷

Los miembros de la comisión añadieron que la bandera tuxtepecana a diez años de distancia resultaba innecesaria. No obstante, hicieron hincapié en que la iniciativa propuesta --al igual que la reforma de 1877-- mantenía la idea fundamental de impedir “la perpetuidad en el poder”, pero el periodo presidencial de cuatro años, que “sería corto en ciertas

²⁵⁴ Sierra, [1889], 1984, p. 452.

²⁵⁵ Para Ricardo García Granados la iniciativa fue presentada por los diputados Francisco Romero, José María Lozano, Guillermo Prieto, F. Ibarra Ramos, general Sóstenes Rocha, general Francisco Vélez, Juan N. Castellanos, Pedro Rincón Gallardo, Joaquín Casasús, Ignacio Vázquez, Julio Álvarez y José Y. Limantour. García Granados, 1952, p. 272.

²⁵⁶ La comisión de dictamen quedó integrada con Alfredo Chavero, Juan J. Baz, A. Lancaster Jones, Ignacio Pombo, Trinidad García, Apolinar Castillo. El 12 de abril se unió el diputado Núñez. “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación”. 13º. Congreso. Sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, pp. 532-533.

circunstancias podría ampliarse a otros cuatro por el medio constitucional de la reelección”.²⁵⁸ Por ello, sostuvieron que la reforma al artículo 78 debía redactarse en los siguientes términos: el Presidente podrá “ser reelecto por el periodo constitucional inmediato pero quedará inhábil enseguida para ocupar la presidencia para una nueva elección a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día que cesó en el ejercicio de sus funciones”. Con esta redacción la comisión respondía a las dos iniciativas presentadas.

Los miembros de la comisión de dictamen buscaban dar solución a una difícil disyuntiva: “evitar la perpetuidad del Jefe Supremo de la Nación en el poder” que podía conducir al “olvido de las prácticas republicanas, la desmoralización de las costumbres políticas”, o bien inclinarse “por la movilidad constante del gobierno”.²⁵⁹

A manera de conclusión los miembros de la comisión a título personal explicaron queremos la reelección por un nuevo periodo constitucional, pero no la perpetuidad en el poder; deseamos no poner trabas al pueblo para la elección de su primer mandatario cuando el momento histórico exija su continuación en el poder público y buscamos fortalecer al Gobierno para que pueda atravesar sereno en medio de las dificultades que crea la transformación lenta y sucesiva de la situación económica del país.²⁶⁰

En la discusión en el Congreso no se levantó ninguna voz que defendiera la reforma de 1877, aunque es de suponerse que había un grupo de diputados --acaso representantes de amplios sectores de grupos políticos-- que mantuvieron el principio antireeleccionista, como lo muestra la intervención de Joaquín Casasús quien solicitó que se aprobara el dictamen que era una transacción --a la que suponemos llegaron los miembros de la comisión-- entre el partido antireeleccionista y los reeleccionistas.

La Cámara se dividió entre los que defendieron el dictamen y los que se pronunciaron por la reelección indefinida.

En el debate aflora también una división doctrinaria “la corriente principalista y la corriente histórica, la corriente radical y la corriente evolucionista”.²⁶¹

Los primeros eran los viejos liberales constitucionalistas. Los segundos, positivistas. No sólo era una división generacional, sino también epistemológica y en proyectualidad política, pero debe subrayarse que todos eran liberales.

257 “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación”. 13°. Congreso. Sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, pp. 532-533.

258 “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación”. 13°. Congreso. Sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, pp. 532-533.

259 “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación”. 13°. Congreso. Sesión del 4 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 493.

260 “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación”. 13°. Congreso. Sesión del 4 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 494.

261 Intervención de Gustavo Baz. 13°. Congreso. Sesión del 20 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 579.

La corriente positivista estaba representada en el Congreso con Porfirio Parra, Manuel Flores, Joaquín D. Casasús, José Manuel Romero, Francisco Bulnes y José Y. Limantour.

En cambio la corriente constitucionalista, a la que pertenecían la mayoría de los diputados, estaba representada por Guillermo Prieto, Apolinar Castillo, José María Gamboa, Trinidad García y Lancaster Jones, entre otros.

Ambas corrientes formaban un amplio espectro de posiciones. En el debate de 1887 los que mejor sintetizaron las diferencias fueron Manuel Flores, Casasús y Bulnes.

Para las comisiones la reelección era un problema constitucional por resolver "sin más guía que la recta razón y los principios liberales, y sin más procedimientos que los estrictamente constitucionales". En consecuencia, la comisión y los diputados liberales constitucionalistas como Apolinar Castillo y Romero Flores sostuvieron que ante la posibilidad de que en el país se registraran nuevas revoluciones por la sucesión presidencial habían optado por ser "inconsecuentes con los principios porque nos plegamos a las circunstancias".²⁶²

Para los positivistas la acción legislativa debía elevarse sobre los criterios constitucionales para escudriñar en las leyes de organización social con base en la sociología moderna. El primer blanco contra el que dirigieron sus críticas fue la defensa de los principios democráticos, a los que calificaban como propios de un estadio metafísico.

Casasús explicó que no había principios absolutos "yo creo en la relatividad de todo conocimiento humano, y forzosamente tengo que negar que haya dogmas en política aplicables a todos los pueblos, a todos los tiempos y a todas las edades". La guía para organizar las instituciones del país, y por tanto su marco jurídico, era el estudio de su evolución social y por tanto de su historia.

Exigían que el liberalismo doctrinario se dejara de lado, puesto que

cada pueblo exige una forma de gobierno especial que esté en armonía con sus intereses, y cada forma de gobierno requiere la aplicación de ciertos principios compatibles con el medio social. Fuera de esta máxima es imposible el gobierno y adelanto y progreso de las naciones.²⁶³

Para los viejos liberales el medio de cambio era la revolución y el ejercicio de los principios liberales, y entre ellos los democráticos, transformarían al pueblo. Los positivistas eran más escépticos. Para Manuel Flores "las masas populares" "casi siempre desprovistas de

²⁶² Intervención de Manuel Flores. 13º. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 583.

²⁶³ Intervención de Joaquín Casasús. 13º. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 586.

ilustración [son] incapaces de elevarse a la consideración de los altos ideales, no existe más que un género de impulsos que los mueve y son sus necesidades animales".²⁶⁴

Asimismo había una diferencia fundamental entre los constitucionalistas y los positivistas. Los constituyentes habían formulado una ley fundamental que era a la vez un producto histórico y un programa a futuro. Los positivistas buscaban dar forma a un marco institucional para el presente y futuro inmediato, acorde al grado de evolución del país.

Los constitucionalistas apoyaron el dictamen de la comisión. La mayor parte de los positivistas formaron la oposición y se inclinaron por la reelección sin limitación a excepción de Limantour y Casasús, éste último advirtió:

Dad a la democracia un gobierno vitalicio, obra de la voluntad popular, si se quiere y os habréis acercado a la oligarquía para daros de mano con el principio monárquico.²⁶⁵

Paradójicamente los positivistas defendieron que no se estableciera ningún límite a la reelección con una argumentación "principalista", la defensa de la libertad individual que no podía restringirse limitando el sufragio. En sus intervenciones sostuvieron insistentemente que el único medio para combatir los abusos de poder era por medio de la voluntad nacional que se expresaba con el voto de los ciudadanos.²⁶⁶ Por ello, insistieron en que el proyecto que consultaba la comisión "sólo concede cuatro años de vida al despotismo".

El punto de acuerdo entre la mayoría del Congreso y la oposición reeleccionista estaba en reconocer la necesidad de que Díaz se mantuviera en el poder para que realizara "el programa económico que nuestro estado social demanda".²⁶⁷ No obstante, los reeleccionistas señalaron que si la ley se personalizaba los legisladores no podían dudar del general oaxaqueño, quien una vez que desarrollara su programa económico "descenderá del poder honrado y satisfecho".²⁶⁸ A lo que los constitucionalistas respondieron "no vamos a legislar tan sólo para la próxima elección de presidente, sino que vamos a tratar de un principio y no de un hombre, que este principio es nada menos que la libertad de sufragio".²⁶⁹

Cabe destacar un último argumento que señalaron los reeleccionistas. Bulnes indicó que "el pensamiento de la comisión es nuevo, fresco, pero también es infantil" ya que el

²⁶⁴ Intervención de Manuel Flores. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 584.

²⁶⁵ Intervención de Joaquín Casasús. 13°. Congreso. Sesión del 20 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 587.

²⁶⁶ Véase, por ejemplo, la intervención de Francisco Bulnes. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 620.

²⁶⁷ Intervención de J. M. Romero. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 612.

²⁶⁸ Intervención de J. M. Romero. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 612.

²⁶⁹ Intervención de José María Gamboa. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 613.

mecanismo ideado por la comisión para impedir que se estableciera un déspota en la presidencia resultaba inútil. El déspota era el que falsificaba el voto suplantando la voluntad nacional,

Pues bien señores si hay alguno que suplante la voluntad nacional, ¿cómo creen las comisiones que este alguno que tiene la voluntad nacional y la emplea para hacerse reelegir, no pueda emplearla previamente para echar abajo una ley que impide que lo reelijan?²⁷⁰

El mismo diputado en su intervención señaló que en el extremo de que en el país se estableciera una dictadura electiva debía tenerse presente que “el dictador bueno es un animal tan raro, que la nación que posee uno debe prolongarle no sólo el poder sino hasta la vida”.

La comisión de dictamen se defendió desde su horizonte. “El abuso de una buena institución nada arguye, nada prueba en su contra” --afirmó el diputado Lancaster Jones. El problema ni su remedio estaban en las instituciones sino en la ciudadanía. “Eduquemos a nuestro pueblo, esforcémonos por levantar su gran masa ignorante y desvalida hasta la altura, hasta la excelencia, hasta la luz de nuestras instituciones”.²⁷¹

En cambio, los constitucionalistas confesaron que habían firmado las iniciativas de ley guiados por el mismo temor con el que se había formulado la Constitución: “miedo, mucho miedo a la dictadura” afirmó Trinidad García.²⁷²

Con esta última intervención el dictamen fue aprobado en lo general por 172 votos contra 10, estos últimos eran los votos de los diputados que se inclinaban por la reelección indefinida.²⁷³

La comisión propuso que se reformara también el artículo 109 porque así instituyó que “los estados podrán establecer en sus respectivas constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el art. 78 para la presidencia de la República”.²⁷⁴ Votaron 160 diputados en favor y 12 en contra.²⁷⁵

El grupo parlamentario positivista no era compacto ni homogéneo en términos doctrinarios y menos aún políticos. Las divergencias se aprecian en el debate en la cámara mostrando la heterogénea recepción del positivismo en México. Los diputados de la “corriente

²⁷⁰ Intervención de Francisco Bulnes. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 622.

²⁷¹ Intervención de Lancaster Jones. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, pp. 631-632.

²⁷² Intervención de Trinidad García. 13°. Congreso. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, pp. 604-605.

²⁷³ En la discusión en lo particular se mantuvo aproximadamente la misma correlación de fuerzas. En favor de la reforma del artículo 78 votaron 168 diputados contra 12.

²⁷⁴ “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación”. 13°. Congreso. Sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, T. II, p. 533.

²⁷⁵ 13°. Congreso. Sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, T. II, p. 533.

histórica" discutieron y se corrigieron unos a otros los conceptos básicos del método y filosofía positivistas.²⁷⁶

No obstante, en el conjunto de los diputados había dos puntos de acuerdo: asegurar la estabilidad política para poder desarrollar el programa económico que González y Díaz habían iniciado y coincidieron en que el pueblo no estaba preparado para entrar en la democracia.

Las divergencias estaban en los medios para dar solución a esta problemática. El grupo positivista más allá de las diferencias internas insistió en que era necesario amalgamar los principios constitucionales con las "condiciones sociológicas de nuestro pueblo".²⁷⁷ El grupo constitucionalista aunque continuó defendiendo que en el largo plazo las instituciones terminarían por transformar a las masas en ciudadanos, admitían la necesidad de que Díaz se mantuviera al frente de la presidencia de la República. Sin embargo, el peligro para las instituciones era inminente, la perpetuidad en el poder las desnaturalizaría. Los positivistas-reeleccionistas con argumentos sofistas que contradecían el mismo método de análisis social que defendían, atacaron la reelección consecutiva por un periodo porque negaba la soberanía del pueblo absorbiendo la autoridad.²⁷⁸ Cuando es probable que se inclinaran por el polo del orden representado por la autoridad sobre el polo de la libertad representado por la soberanía popular.

El punto de acuerdo que se concretaba en la iniciativa de reforma constitucional fue sintetizado por Joaquín de Casasús de la siguiente manera:

Hoy nosotros venimos a buscar la gran fusión del partido liberal: el partido antirreeleccionista viene con sus antiguos principios; pero viene convencido de que la reelección tiene ventajas que no puede ofrecer su antigua doctrina y por eso la acepta una sola vez; el partido reeleccionista absoluto viene a restringir su credo político, penetrado de que es conveniente y cuerdo evitar los medios de asegurar la perpetuidad en el poder para los gobernantes y acepta también la reelección por una sola vez.²⁷⁹

Este punto de acuerdo se había preparado al formularse la iniciativa de ley en la que participaron representantes de las diversas fuerzas políticas del país. Guillermo Prieto representaba al Constituyente de 1856, Sóstenes Rocha y Francisco Vélez a las fuerzas militares, como experimentado parlamentarios José María Lozano y Francisco Romero, y a ellos se integraban dos notables miembros del grupo positivista: Joaquín D. Casasús y José Y. Limantour. Los miembros de la comisión de dictamen también desempeñaron una

²⁷⁶ Véase las intervenciones de Joaquín Casasús que corrige a Porfirio Parra, por ejemplo.

²⁷⁷ 13º. Congreso. Intervención de Joaquín Casasús. Sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, pp. 588 y 592.

²⁷⁸ 13º. Congreso. Intervención de Crespo Martínez. Sesión del 20 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 594.

²⁷⁹ 13º. Congreso. Intervención de Joaquín Casasús. Sesión del 20 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 594.

representación simbólica: Alfonso Lancaster Jones y Trinidad García habían sido destacados tuxtepecanos que habían luchado por el principio de no reelección. Trinidad García --como señalara en el debate-- había signado la reforma de 1877 y la promulgó en calidad de secretario de Gobernación, a pesar de su íntima convicción a favor de prohibir la reelección de manera absoluta.

Así, la reforma de 1887 era producto de una amplia coalición de grupos y fuerzas políticas, en que la reelección era aceptada sólo de manera transitoria.

El proyecto de ley pasó a la legisladora. En la discusión en lo general, ningún senador tomó la palabra, excepto un vocero de la comisión de dictamen para explicar que la dictaminadora había evaluado dos aspectos: primero, la constitucionalidad de las reformas propuestas, para concluir que la ley fundamental en su artículo 127 establecía que el Congreso podría reformar la Constitución; segundo, examinó si las reformas que se consultaban correspondían a la "exigencia social". La respuesta era afirmativa: "Si el presidente de la República ha ejercido el poder patrióticamente, si sus virtudes cívicas lo hacen acreedor al aprecio de sus conciudadanos, no se le debe invalidar para que siga haciendo la felicidad del país".²⁸⁰ En el Senado la reforma en favor de la reelección consecutiva fue aceptada por unanimidad. Poco después, 25 legislaturas de los estados la aprobaban.²⁸¹

El débil debate en el Congreso expresa que la permanencia de Díaz se consideraba necesaria, por razones muy diversas.

En primer lugar, la historiografía tradicional ha insistido en que no había ningún otro candidato que pudiese enfrentársele, los posibles contendientes habían sido integrados al gobierno de Díaz o habían quedado eliminados de la escena pública. Trinidad García de la Cadena, quien buscaba postularse como candidato presidencial en los comicios de 1888 se le aplicó la ley fuga. Los únicos que hubiesen podido presentarse en la contienda electoral eran Manuel Matías Romero y Manuel González.

En lo que se refiere a Matías Romero se ha consignado una ilustrativa anécdota que relata que en una ocasión comentó a Díaz su deseo de ocupar la silla presidencial, a lo que el Presidente contestó que García de la Cadena había tenido el mismo deseo y le había costado muy caro. El secretario de Hacienda desistió.²⁸²

González tenía en su contra los graves escándalos bajo los que concluyó su gobierno -- que la prensa oficiosa recordaba de tanto en tanto-- pues se le acusaba de enriquecimiento

²⁸⁰ Citado por Cosío Villegas, 1974, p. 293.

²⁸¹ Las legislaturas que emitieron su voto aprobatorio fueron Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. 13º. Congreso. Sesión del 30 de septiembre de 1887, *Diputados*, 1889, T. III. p. 35

ilícito y dilapidación de los fondos públicos,²⁸³ incluso al expresidente en 1885 se le abrió a un juicio político que había quedado pendiente en el Congreso y del que salió absuelto en 1889, una vez que Díaz había sido reelecto. Para el héroe de Teocac contender en los comicios implicaba romper con Díaz con una rebelión armada. González prefirió mantener la paz y más allá de sus convicciones íntimas en contra del reeleccionismo, apoyaría a Díaz continuando por un segundo periodo como gobernador de Guanajuato.²⁸⁴

En segundo lugar, la respuesta del Congreso podría explicarse también por una largo trabajo propagandístico que acompañó a la iniciativa en favor de la reelección consecutiva al tiempo que mantuvo vivo el desprestigio de González, quizá la biografía del general Díaz escrita por el historiador norteamericano Hubert Bancroft sea uno de los ejemplos más acabados.

El experimento del cambio --del cambio voluntario, quiero decir, con el fin de vindicar los principios y la integridad del gobierno-- se ha puesto a prueba y ha fracasado rotundamente. Volved la vista a algunos actos de la administración pasada y sus efectos sobre la riqueza pública. ¡Ved la ineptitud y la mala administración, ved el soborno y la corrupción! ¡Contemplad el cuadro de degradación a que se vio reducida la nación, su buen nombre manchado, sus estadistas convertidos en objeto de escarnio; sin hacienda y sin créditos, sus industrias paralizadas y su progreso impedido! Y no fueron los sueldos exorbitantes, las pensiones y las compras, las causa principales que redujeron a la República a sus últimas tribulaciones: fue el descaro con que se robaba. Las rentas del pueblo, en vez de aplicarse a las necesidades públicas, fueron absorbidas y defraudadas por los funcionarios y sus subalternos, dejando una mezquina y miserable parte disponible para escuelas, hospitales y gastos generales. Y a no haber sido por la certidumbre que tenía el pueblo de la pronta vuelta al poder de Díaz, las cosas se habrían complicado mucho más. Guerras, revoluciones, derramamiento de sangre, cuales jamás las había conocido el país --ya que los elementos de guerra con que cuenta actualmente son superiores a los que antes poseían-- hubiera sido el resultado seguro.²⁸⁵

Díaz, según lo presentó el historiador norteamericano garantizaba un administración honrada, la consolidación de la paz y "el reinado de la prosperidad".²⁸⁶

²⁸² García Granados, 1952, p. 271.

²⁸³ A Manuel González se le acusó de haber participado en obscuras transacciones al conceder concesiones ferrocarrileras; al abrir el Banco Franco Egipcio que después se convertiría en el Nacional Mexicano, en la acuñación de monedas de níquel y en la conversión de la deuda inglesa. Para mayores detalles consúltese Quevedo, 1956.

²⁸⁴ Roeder afirma que "un grupo de sus viejos compañeros de armas y partidarios le ofrecieron apoyo y la jefatura del Partido Liberal, sacrificada por Díaz --adujeron al traicionar todas las promesas del plan de Tuxtepec". Este mismo autor ofrece un detallado relato que muestra la adhesión con la que contaba González para postularse a la presidencia de la República en 1888 así como la complicada relación que sostenía con Romero Rubio y con Díaz. Para mayores detalles véanse en particular los capítulos "12. En Guanajuato el general González se estableció" y "13. La actividad política de la Iglesia" en Roeder [1973], 1995.

²⁸⁵ Citado por Roeder [1973], 1995, p. 357.

²⁸⁶ A la letra Bancroft indicaba "¿No valdría mejor abolir la ley que prohíbe la reelección consecutiva de cualquier gobernante o presidente, al menos por ahora y por lo tocante a la suprema magistratura, hasta que se

La argumentación de Bancroft ilustra todo un clima que permeaba al país, la propagandística que inició la prensa oficiosa pronto se manifestó también en las instituciones. El primero en hacerle eco fue el presidente del Congreso, Ramón Rodríguez Rivera, quien al responder al informe del Ejecutivo a la nación el 1º. de abril de 1887 agradeció a Díaz la transformación que se había operado en el país.²⁸⁷ El propio Porfirio Díaz una vez promulgada la reelección consecutiva se presentó a sí mismo como el constructor de la paz. En su informe presidencial del 16 de septiembre de 1888 señaló que la paz adquiría pleno sentido sólo si se traducía en un aumento del bienestar de los mexicanos,

si no abriera y explotara de una manera vigorosa las diversas fuentes de la riqueza pública; sino derramara en todas las clases sociales los beneficios del progreso; si no fomentara los sentimientos filantrópicos propios de nuestra civilización; si no permitiera al gobierno presentarse bajo un pie de respetabilidad, como guardián de la ley y defensor de los intereses generales.²⁸⁸

Una vez celebradas las elecciones la prensa continuó señalando que en los comicios el pueblo mexicano había mostrado que estaba cansado de las luchas intestinas, que su mayor deseo era la paz “como el primero de los bienes para entregarse a las fatigas del trabajo”, y por si la paz no fuese suficiente, Díaz era quien había reconstruido el crédito de la nación.²⁸⁹

Fue así como se construyó el argumento que la historiografía porfiriana reprodujo: la confianza popular en Díaz le entregó nuevamente el gobierno como reconocimiento a su obra de pacificación y porque había sido el hombre que conducía al país por la senda de la prosperidad.

consolide más el reinado de la prosperidad y que se encuentre el país en mejores condiciones para afrontar los males que pueden sobrevenir con el cambio? Suspendase, pues, la ley hasta que la política, la sociedad, y el progreso tengan tiempo de asentarse y consolidarse, si es que no se tiene por más conveniente abolirla del todo”. Citado por Roeder [1973], 1995, p. 357

²⁸⁷ La respuesta del presidente del Congreso, Ramón Rodríguez Rivera, terminaba de la siguiente manera “Señor Presidente: Diez años han transcurrido desde que, acatando la voluntad nacional, entrásteis por primera vez a regir los destinos de la Nación, y en este lapso de tiempo, cortísimo para la vida de los pueblos, la República se ha transformado por completo, como aparece del cuadro que habeis trazado al dar cuenta del estado actual de nuestro país. Reinan la paz, la seguridad y la confianza en el interior; las fuentes de riqueza pública, estancadas y paralizadas por la desconfianza y el temor, toman un vuelo extraordinario, removidas por el comercio, la agricultura, la industria y la minería, que han merecido de vos amparo y protección; despierta nuestra patria a una nueva vida social, mercantil e intelectual, y no es ya México el punto oscuro, desconocido o desaparecido en el mapa de la civilización”. “Respuesta del Presidente del Congreso, C. Ramón Rodríguez Rivera, al general Díaz, al abrirse el segundo periodo del primer año de sus sesiones, el 1º. de abril de 1887” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 235.

²⁸⁸ “El general Díaz, al abrir el 14º. Congreso constitucional, el primer periodo del primer año de sus sesiones, 16 de septiembre de 1888” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 271.

²⁸⁹ Roeder reproduce fragmentos de la prensa de la época. El Partido Liberal afirmaba que “Esta unidad del voto popular tiene una doble significación. Demuestra primeramente que México, cansado ya de luchas intestinas que por tanto tiempo turbaron su tranquilidad ha comprendido que sólo la paz puede asegurarle tan apetecido bienestar y prueba también que cree ya inútiles los disturbios, por encontrarse sus destinos en manos hábiles que lo guían por el camino que conduce a los pueblos a la grandeza”. Citado por Roeder [1973], 1995, p. 407. El mismo autor reproduce fragmentos semejantes tomados de *El Siglo XIX*, *El Pabellón Nacional*, *El Pabellón Español*, *La Nueva Iberia* y el *Trait d'Union*.

Conviene revisar esta argumentación. La paz no era poca cosa pues "Diez años sin combates constituyan un hecho que no tenía precedente en la historia nacional" y para las diversas generaciones "las luchas sangrientas, eran frecuentes como un hábito y familiares como una rutina".²⁹⁰ En la construcción de la paz habían colaborado los distintos grupos políticos, era fruto de las conciliación que habían impulsado Díaz y Manuel González en sus respectivas administraciones, era también fruto de la inhibición de los principales controles del Ejecutivo: el Congreso de la Unión y el federalismo.

Interesa destacar que la reforma al artículo 78 era la expresión jurídica del inicio de un nuevo periodo: "el gobierno plenamente personal de Díaz", que según Emilio Rabasa se construyó en el periodo presidencial de 1884-1888.

Rabasa en la *Evolución Histórica de México* sostiene que

los gobiernos de Juárez y Lerdo habían sido personales también puesto que fueron dictaduras, por las facultades extraordinarias que estuvieron investidos siempre; pero aparte de que tenían el embozo de la ley que como transitoria otorgaba poderes que rigieron en tiempos más o menos perturbados en que se disculpaban con la necesidad de los trastornos presentes; en tanto que el gobierno personal de Díaz resaltaba en medio de la tranquilidad del país, y a los ojos del público no podía justificarse por el temor de las precauciones que se tratara de precaver.²⁹¹

La cita anterior puede darnos una pista para comprender el sentido que tuvo la reelección en la época. En la Constitución se había planteado la posibilidad de que en caso de perturbación grave de la paz o por una guerra extranjera se invistiera al Presidente con facultades extraordinarias, estableciendo una dictadura por tiempo limitado. Tal y como señala Rabasa, Juárez y Lerdo abusaron de este recurso constitucional y la mayor parte de sus periodos presidenciales gobernaron investidos con facultades extraordinarias. A manera de hipótesis puede plantearse que este mecanismo instituido en la ley suprema era una remembranza de la dictadura de la república romana, que era un órgano extraordinario que se podía activar, dentro de los límites constitucionales para hacer frente a una situación de emergencia. Para los constituyentes había sido un modo de suspender el orden constitucional para preservar su integridad y permanencia.

La reelección consecutiva por un periodo es posible que fuera aceptada como un recurso extraordinario y transitorio y al igual que en la república romana se llamó al ciudadano más connotado para afrontar los peligros de desintegración que la propagandística insistía que amenazaban a México. La reforma de 1887 al igual que la dictadura clásica mantuvo una rigurosa restricción temporal con la que acaso se esperaba que influyera en la conducta del

²⁹⁰ Rabasa [1920], 1988, p. 132.

²⁹¹ Rabasa [1920], 1988, p. 129.

dictador, puesto que Díaz tendría que abandonar la presidencia, como ya lo había hecho en 1880.

Es probable que los miembros de la comisión y los principales oradores de la Cámara de Diputados no creyeran en la propagandística, pero estaban convencidos de que Díaz era el hombre necesario para desarrollar el proyecto económico que conduciría al país a la prosperidad y sólo con ésta y la educación se podría vencer la tiranía, pues como señala Casasús "mientras tengamos nosotros cuatro millones de indios en la ignorancia, cada uno de ellos puede ser un Rosas como el de la República Argentina; mientras tengamos sacristanes estúpidos en las parroquias, cualquiera de ellos puede ser un doctor Francia como en el Paraguay".²⁹²

El Congreso, la política económica y una nueva gobernabilidad

La política económica inaugurada por González --con todos sus errores-- sentó las bases para el crecimiento del país, pero bajo un esquema que produjo crisis cíclicas. En este apartado se revisan las políticas económicas que implementó el gobierno de Díaz en el periodo 1885-1888 que permitieron que su reelección fuera saludada como una garantía de estabilidad económica. Para después analizar los elementos que permitieron la transformación económica del país que condujo a una nueva gobernabilidad con la reelección ilimitada.

La respuesta parece encontrarse en la política hacendaria y en el ejercicio del presupuesto federal. La crisis de 1884-1885 --como se ha señalado-- estalló por el enorme crecimiento del gasto federal hasta en un 50% y la reducción de los ingresos. De modo que en los primeros años de 1880 se dejó el esquema financiero del secretario de Hacienda Matías Romero basado en gastos productivos a partir de ingresos asegurados. El nuevo secretario de Hacienda, Manuel Dublán, desarrolló un nuevo esquema basado en el déficit controlado del presupuesto que permitiese al gobierno continuar con su política expansiva del gasto, sin embargo, los ingresos federales no crecieron al mismo ritmo, lo que desencadenó un nuevo ciclo deficitario en 1885 y 1886. No obstante, la emisión de deuda pública --la que a su vez se pagaba con la venta de tierras nacionales-- redujo transitoriamente los efectos, aunque creó las condiciones para un déficit más profundo en los ejercicios subsiguientes que desencadenarían una muy profunda crisis en 1891-1892²⁹³, como se verá en el próximo capítulo.

El 22 de junio el secretario de Hacienda reconoció la magnitud de la crisis, el gobierno enfrentaba un déficit de 25 millones de pesos por lo que anunció una serie de medidas de

²⁹² 13º. Congreso. Intervención de Joaquín Casasús. Sesión del 20 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, Vol. II, p. 592.

²⁹³ Carmagnani, 1994, p. 242.

emergencia: la suspensión de pagos de todas las deudas de corto plazo del gobierno, una reducción de salarios de los empleados estatales del orden del 10 al 50% y el establecimiento de un nuevo plan para la conversión de la deuda interna y externa. Tras largas negociaciones en junio de 1886 la Corporación de Tenedores de Bonos Extranjeros aceptó intercambiar sus viejos bonos de 6% por nuevos de 3% a cambio de recibir pagos en efectivo por concepto de intereses.²⁹⁴ La conversión de la deuda abrió las puertas a nuevos empréstitos extranjeros. El conjunto de las medidas implementadas condujo a que se percibieran nuevos signos de prosperidad en el último tercio de la década de 1880.

Ahora revisemos las políticas gubernamentales desarrolladas en los principales sectores económicos.

En materia de tierras continuó vigente la *Ley de 15 de diciembre de 1883*. La prensa criticó que se malbarataran las tierras nacionales, pues al deslindarse grandes extensiones territoriales y ponerse a la venta, su valor comercial disminuía progresivamente. Al gobierno también se le reprochaba que permitiera a las compañías deslindadoras expulsar a los colonos y antiguos propietarios que contaban con títulos de propiedad que no estaban enteramente en regla.²⁹⁵ En respuesta en septiembre de 1885 el Congreso presentó una iniciativa para que el Ejecutivo sólo pudiese enajenar los terrenos nacionales con la autorización de las cámaras, pero el proyecto de ley no prosperó.

Ante la insistente crítica periodística,²⁹⁶ el secretario de Fomento, Carlos Pacheco, en 1887 defendió la necesidad de pagar a las compañías con parte de los terrenos deslindados²⁹⁷ pues de esta manera se beneficiaba la nación, ya que

se consigue entrar en posesión plena de las extensiones deslindadas sin sacrificio pecuniario alguno; y una parte de ese mismo territorio inexplorable y sin valor antes

²⁹⁴ Marichal, 1998, pp. 48-53.

²⁹⁵ Ralph Roeder cita un fragmento de *El Monitor Republicano* que afirmaba que el gobierno había cedido por "un poco de papel de la deuda interior" la enorme cantidad de más de 700 mil hectáreas en Chihuahua y Galeana y cerca de 390 mil en el cantón de Degollado "y otras zonas del mismo estado a razón de 65 centavos la hectárea. No es sólo esta baratura y el modo de pago el único mal; aún hay otro de trascendencia y es el que proviene de que sobre muchos de estos terrenos existen derechos de propiedad legítimos o ilegítimos, no nos meteremos en ese examen ahora, pero que deben examinarse". Citado en Roeder [1973], 1995, T. I, pp. 322-323.

²⁹⁶ En 1887 se desató un escándalo periodístico por los contratos celebrados el 24 de julio de 1884 en favor de Luis Hüller en Baja California, pues había adquirido 18 millones de hectáreas a muy bajo precio pagándolos con los depreciados bonos de la tesorería por lo que el fisco apenas había recaudado 1,577 pesos y la compañía había adquirido una utilidad de cerca de 900 mil pesos. Por si fuera poco la prensa temía que la península terminara anexionándose a los Estados Unidos. Ralph Roeder transcribe una carta de Manuel González a Carlos Pacheco con fecha del 30 de noviembre de 1887 en la que el expresidente atribuyó las críticas de la prensa a una intriga política orquestada por Matías Romero, con el objeto de desprestigiarlo en vísperas de la sucesión presidencial. Roeder [1973], 1995, T. I, pp. 363 y ss.

²⁹⁷ La argumentación del secretario de Fomento, Carlos Pacheco, partía de una defensa de la necesidad de colonizar el país para explotar "la profusión de todos los elementos naturales que había en el extenso territorio nacional". Explicaba que el impulso de la colonización podría llevarse a cabo por el gobierno o por la iniciativa privada, para México la solución estaba en las empresas privadas pues el país contaba con un territorio extenso y el erario pobre. Citado en Roeder [1973], 1995, T. I, p. 367.

del deslinde queda en poder de particulares o compañías que lo hacen valer, explotándolo o vendiéndola a quien puede hacerlo. La parte que la nación conserva en calidad de dominio público, adquiere valor por el sólo hecho del deslinde y puede suministrar preciosos recursos al erario, puesto que su valor ya definido y por consiguiente negociable. Esta Secretaría tiene la satisfacción de haber puesto a la nación en la posesión efectiva de considerables extensiones de territorio que han sido ya en parte aplicadas a la amortización de la deuda pública y que sean bastantes, antes de mucho, para saldarla por completo, y esto sin que el erario haya hecho el menor gasto.

El mismo documento ilustra que el Estado había renunciado a impulsar la pequeña propiedad agraria, objetivo que animara a un nutrido grupo de constituyentes e intención con la que se redactaron las *Leyes de Reforma* (y en particular “las reparticiones de tierras comunales decretadas por el señor Juárez”) pues su error --según el secretario-- había estado en “querer imponer a la fuerza el fraccionamiento y repartición de la pequeña propiedad”.

El responsable de Fomento explicaba que tras una larguísimo debate entre dos escuelas “la una sostiene el sistema de la pequeña cultura y de la pequeña propiedad y la otra que apoya el sistema contrario”,²⁹⁸ se había demostrado que “la solución a tan importante problema no puede estar contenida en una solución única”. Proponía, entonces, impulsar un sistema mixto. Los cultivos delicados debían hacerse en pequeñas parcelas, en cambio para los productos baratos, de fácil cultivo y de gran consumo, “como el ganado y los cereales por ejemplo, las ventajas de la gran propiedad son incuestionables”. La solución que el Estado podía impulsar en México era liberar a la gran propiedad de “una pesada legislación arancelaria casi prohibitiva”, para que el mundo rural se regulara por la libre competencia y por la ley de la oferta y la demanda. La inversión extranjera aumentaría la demanda de trabajo y por ende, los ingresos de los trabajadores erradicando así la miseria.

En realidad la política a seguir en materia de propiedad rústica era la misma que se había propuesto desde el programa electoral de Manuel González: el fomento a la libre competencia, para lo cual el Ejecutivo debía propiciar lo que en términos contemporáneos llamaríamos “una política de desregulación” y fomento a la inversión extranjera.

La libertad comercial [afirmaba Pacheco] no puede ser sino muy lenta, muy gradual, casi insensible, para afrontar lo menos posible los grandes intereses creados a la sombra de la protección. Más inmediato será el efecto de la competencia interior. Pero como para que ésta sea fructuosa es forzoso que se haga en igualdad de condiciones entre los competidores, es indispensable atraer los grandes capitales extranjeros; y para que vengan otorgarles grandes concesiones territoriales, so pena de vernos privados de su indispensable concurso.

²⁹⁸ Citado por Roeder [1973], 1995, T. I, p. 367.

En el largo plazo la libre competencia impulsaría indirectamente la pequeña propiedad.²⁹⁹ El secretario declaraba que aun si no se lograra el fraccionamiento de los latifundios, “no por ello sería ‘anticientífico’ el procedimiento empleado. Entre dejar incultas las considerables extensiones de tierras baldías, privándose así de los beneficios de la competencia interior y el cultivarlos por el sistema de gran propiedad, no cabe vacilación, es preferible esto último”.³⁰⁰

Este testimonio muestra la transformación de los objetivos del gobierno hacia la propiedad rústica. La *Ley Lerdo de 1856* y en particular su circular del 10 de octubre del mismo año, efectivamente habían tenido como propósito que los jornaleros y minifundistas adquirieran con facilidades las tierras recién desamortizadas de las corporaciones civiles y eclesiásticas.

La iniciativa de ley de colonización elaborada por el gobierno de Manuel González propuso reorientar la política agraria permitiendo que los terrenos con títulos de propiedad incompletos o dudosos fuesen deslindados, medida que rechazó la comisión de dictamen, probablemente porque temía que favoreciera el proceso de concentración de tierras en pocos propietarios. No obstante, el Congreso en 1883 no objetó que se entregara a las compañías deslindadoras un tercio de los terrenos en pago a sus servicios, aunque en ese momento no era predecible las enormes extensiones que se otorgarían en los contratos.

A fines de la década de 1880 el Congreso colaboraría activamente en la concentración de la propiedad al autorizar los contratos que otorgaron inmensas extensiones.

Esta nueva orientación de corte oligárquico manifestaba que se había perdido la función política de la pequeña propiedad que tenía a mediados de siglo, ya que se suponía que el acceso a la propiedad era un factor fundamental para transformar a la masa de *ilotas* en vecinos-ciudadanos.

El testimonio de Pacheco ejemplifica un nuevo discurso dominante en el que la cultura de la pequeña propiedad --como él la calificaba-- tenía grandes ventajas “morales pero no económicas”. Para Pacheco los partidarios de la pequeña propiedad se preocupaban por convertir al jornalero en propietario, “y por ese camino de darle una independencia y una dignidad mayores y de emanciparlo de la servidumbre que lo condena la sujeción obligada a

²⁹⁹ Carlos Pacheco insistió en el mismo documento en que la libre competencia impulsaría indirectamente la pequeña propiedad, pues bajarían los precios de las materias de primera necesidad al tiempo que la demanda de trabajo aumentaría los jornales, lo que a su vez posibilitaría el ahorro, “y cuando los precios en el mercado no sean sino la suma de un costo de producción reducido al mínimo, y de una utilidad razonable para el productor, el pequeño productor podrá ya entrar en competencia sin peligro: aumentará la demanda de pequeñas porciones de tierra, y la pequeña propiedad se constituirá con todas ventajas”. Citado en Roeder [1973], 1995, T. I, pp. 369-370.

³⁰⁰ Citado en Roeder [1973], 1995, T. I, pp. 369-370.

un amo. Esta solución, por el hecho de procurar ennoblecer al hombre, es digna de toda consideración”, pero juzgaba que brindada escasos beneficios económicos.

El proceso de concentración de la propiedad no sólo fue manifiesto en el campo sino también en la minería.

El código de 1884 había levantado una fuerte oposición entre los empresarios que veían en él una ley plagada de principios contradictorios. De hecho, fue necesario dictar más de 50 circulares entre diciembre de 1884 y junio de 1887 para llenar vacíos de la ley y evitar confusiones. Además, en 1886 se presentó un notable recrudecimiento de la depreciación de la plata.

La Ley del 6 de junio de 1887 buscaba impulsar la inversión extranjera con importantes exenciones fiscales a los metales y combustibles y otorgó al Ejecutivo amplias facultades para celebrar contratos, otorgar franquicias y concesiones a las grandes empresas.

En materia fiscal se retomaron las mismas líneas del Código de 1884: las explotaciones de carbón de piedra, hierro, mercurio y petróleo pagarían exclusivamente el impuesto del timbre; se suprimió el impuesto de circulación para los metales preciosos y se limitó el impuesto de los estados al 2% del valor de los metales para minas y a 0.6% anual sobre el valor de las instalaciones metalúrgicas. Quedó expresamente prohibido cualquier otro gravamen a la extracción, beneficio o utilidades de las empresas mineras.³⁰¹

Los dos rasgos más importantes de esta nueva legislación eran que el Congreso perdió su facultad de estudiar y en su caso aprobar o rechazar las concesiones a los mineros; y dio un franco impulso a la gran empresa, pues el Ejecutivo discrecionalmente otorgaría los contratos y concesiones a las compañías que invirtieran un capital mínimo de 200 mil pesos, a cambio se le exentaba de todos los impuestos federales, excepto el timbre y contarían con una extensión territorial ilimitada para las exploraciones y trabajos de explotación.³⁰²

La ley de 1887 propició la formación de grandes compañías de capital extranjero,³⁰³ y abrió el proceso de concentración minera, pues los concesionarios iniciales comercializaban sus contratos y muchos particulares fueron expropiados en favor de las nuevas compañías.³⁰⁴ Sería necesaria una nueva crisis para que se expidiera un nuevo código que tratara enmendar los problemas que había engendrado el de 1884 y el decreto de 1887, como se verá en el siguiente capítulo.

³⁰¹ Velasco *et al.*, 1988, p. 354.

³⁰² Velasco *et al.*, 1988, p. 355.

³⁰³ Fue en este periodo cuando se instalaron El Boleo en Baja California, Mulatos en Sonora, Batopilas y Pinos Altos en Chihuahua. Durante los cinco años en que esta disposición estuvo vigente se calcula que el Ejecutivo firmó 361 contratos y la inversión total rebasó los 50 millones de pesos. Velasco *et al.*, 1988, p. 355.

³⁰⁴ Velasco *et al.*, 1988, p. 355.

En lo que se refiere al comercio, se acudió a la práctica parlamentaria que ya había sido ensayada: el poder legislativo autorizó al Ejecutivo con el decreto del 4 de junio de 1887 "para reformar total o parcialmente el Código de Comercio vigente, dando cuenta al Congreso del uso que hubiese hecho de esta autorización".³⁰⁵

Nuevamente el Ejecutivo nombró una comisión para estudiar el proyecto general de reformas al tiempo que "se apresuró a expedir la Ley de Sociedades Anónimas, con el objeto de facilitar la constitución de dichas sociedades que tanto tiene que influir en el desenvolvimiento de los intereses industriales y mercantiles de nuestro país".³⁰⁶

El Código de Comercio, promulgado en 1888, amplió los sujetos que quedaban regidos por esta ley reglamentaria y dedicó un especial cuidado a regular las actividades de las sociedades mexicanas y extranjeras (art. 3). Teniendo en cuenta que la regulación de las sociedades mercantiles era una antigua demanda, el Código le dedicó el título II del libro segundo reconociendo cinco formas "la sociedad en nombre colectivo, la sociedad en comandita simple, la sociedad anónima, la sociedad en comandita por acciones y la sociedad cooperativa" (art. 89).³⁰⁷

Ante el aumento del intercambio mercantil el código introdujo modificaciones sobre la circulación de libranzas, vales, pagarés, cheques y cartas de crédito (arts. 545-565) y otorgó una especial importancia a las distintas formas de crédito mercantil, su compraventa, permuta y cesión de créditos (art. 358).

En respuesta a la necesidad de regular el proceso de consolidación de la deuda pública interna se estableció que los préstamos con garantía o títulos de valores públicos serían considerados como mercantiles (art. 365), los títulos podrían depositarse en una institución bancaria (art. 368) y aclaró que si los títulos fueran amortizados por quien los haya emitido, podrá el deudor, substituirlos con otros títulos iguales (art. 370).

³⁰⁵ Decreto de 4 de junio de 1887. Se reproduce en Bátiz, 1985, p. 287.

³⁰⁶ "El general Díaz, al abrir el 14º. Congreso Constitucional, el primer periodo del primer año de sus sesiones, 16 de septiembre de 1888" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 265.

³⁰⁷ El propio Código definió las características de cada una de estas asociaciones mercantiles. El artículo 100 señaló que "La sociedad en nombre colectivo es la que existe bajo una razón social, y en la cual todos los asociados están ilimitada y solidariamente obligados por las operaciones celebradas por la sociedad bajo dicha razón social". El artículo 154 se dedicó a la sociedad en comandita simple siendo "aquella que celebran uno o varios socios comanditados, ilimitada y solidariamente responsables de las obligaciones sociales, con uno o varios socios comanditarios que no son responsables de las deudas y pérdidas de la sociedad, sino hasta la concurrencia del capital que se comprometan a introducir a ella". El artículo 163 estipuló las características de la sociedad anónima "carece de razón social, y se designa por la denominación particular del objeto de su empresa. En dicha sociedad los socios no son responsables sino por el importe de su acción". El artículo 226 fijó que "la sociedad en comandita por acciones, es la que celebran uno o varios socios comanditados, ilimitada y solidariamente responsables de las obligaciones sociales, con accionistas comanditarios cuya responsabilidad está limitada al importe de sus acciones". Por último el artículo 238 estableció que "la sociedad cooperativa es aquella que por su propia naturaleza se compone de socios cuyo número y cuyo capital social son variables". Código de Comercio, 1888.

Una de las reformas más importantes que introdujo el código mercantil fue que sustrajo de su competencia las actividades bancarias por lo que en su artículo 640 estableció que “las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda, y sin el contrato respectivo aprobado en cada caso, por el Congreso de la Unión”.³⁰⁸

Previamente, el 1º de junio de 1887 el Congreso había otorgado al Ejecutivo nuevas facultades “para contratar el establecimiento de instituciones de crédito que sean convenientes, para fomentar el comercio, la agricultura y la minería. Estas facultades durarán dos años, contados desde la fecha de este decreto, debiendo el Ejecutivo dar cuenta del uso que de ellas hubiera hecho”.³⁰⁹

Esta concesión de facultades extraordinarias era de naturaleza distinta a las anteriores, aquellas habían sido otorgadas con un mandato específico, en cambio ahora se otorgaban en términos muy amplios y ambiguos y por un largo tiempo. El Presidente las utilizó para negociar la contratación de un nuevo crédito extranjero y para promulgar una ley bancaria.

El préstamo de conversión de 1888 contratado en Londres y Berlín tuvo un impacto positivo en la situación crediticia general del gobierno mexicano. Su valor nominal fue de 10.5 millones de libras esterlinas, con las que el secretario de Hacienda pudo convertir el monto total de los títulos extranjeros existentes, (los que fueron adquiridos al 40% de su valor nominal) y saldar la mayor parte de las deudas a corto plazo que tenía con el Banco Nacional de México desde 1885.

Los arreglos de la deuda representaron una oportunidad de especulación lucrativa tanto para los banqueros como para la elite política que adquirieron los bonos antes de la conversión.³¹⁰ Como efecto negativo el préstamo tendió a supeditar las finanzas mexicanas a la banca europea y en particular a la casa Bleichroeder, importante accionista del Banco Nacional.³¹¹

³⁰⁸ Código de Comercio, 1888, p. 134.

³⁰⁹ *Decreto de 4 de junio de 1887*. Se reproduce en Bátiz, 1985, p. 287.

³¹⁰ Entre los particulares que destacan por los beneficiados obtenidos están Edouard Noetzli, que recibió un millón de pesos como pago por sus servicios como intermediario con los bancos europeos; Benito Gómez Farias, director del departamento de la deuda pública mexicana, y Joaquín Casasús, asesor financiero del gobierno, quienes recibieron comisiones substanciales. Al parecer también Manuel González salió beneficiado al comprar grandes cantidades de bonos antes de la conversión y del nuevo préstamo. Marichal, 1998, p. 55-56.

³¹¹ Marichal, 1998, p. 54. El Banco no sólo se benefició con la consolidación de la deuda sino también con la *Ley de 4 de junio de 1888* que estableció que se suprimía de la circulación la moneda de antiguo cuño, para lo cual el gobierno celebró un contrato con este banco para amortizar la antigua moneda y que se reacudara con el sistema decimal. “El general Díaz, al abrir el 14º Congreso constitucional, el primer periodo del primer año de sus sesiones, 16 de septiembre de 1888” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 269.

La importancia de la ley bancaria del 30 de junio de 1888 radica en que regularizó las instituciones bancarias de los estados³¹² y suprimió los privilegios que se habían conferido al Banco Nacional en lo que a emisión de billetes se refiere, pero continuó funcionando como banco de gobierno, encargado del servicio de la deuda. Por otra parte, la ley estableció que el Congreso de la Unión ya no aprobaría los contratos-concesión. mismos que el Presidente otorgó a nuevas instituciones financieras discrecionalmente. Para Pablo Macedo el resultado fue que “se erigió en sistema la más completa anarquía en materia tan delicada como [lo es] la circulación fiduciaria de la nación”.³¹³

La inhibición de las facultades legislativas del Congreso había llegado a tal grado a fines de la década 1880 que los mismos legisladores daban poca importancia a las sesiones, por ello fue necesaria una reforma constitucional aparentemente de poca monta pero de suyo significativa, en 1887 se reformó el artículo 61 para que las cámaras pudieran “abrir sus sesiones y ejercer su encargo con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros”,³¹⁴ y de este modo evitar que se continuaran suspendiendo las sesiones por falta de *quórum*.

En síntesis, el “gobierno plenamente personal de Díaz” --en lo relativo a política económica-- fue el fruto de la consolidación del proceso que se iniciara en el periodo de Manuel González en el que el Congreso renunció a sus facultades para influir en el desarrollo de los principales sectores económicos del país. El *Código Minero* y la *Ley de Colonización* establecieron que las concesiones otorgadas en materia de minas y la venta de terrenos baldíos serían otorgadas por la Secretaría de Fomento.

Fue así como el último tercio de la década de 1880 acusó una concentración de facultades en el Ejecutivo, a pesar de la terminante prohibición del artículo 5º. constitucional, pero ésta se salvó con la declaratoria de Ignacio Vallarta, que en calidad de presidente de la Corte, señaló que “la transmisión de la función legislativa, es en este caso, parcial y no implica la desaparición del órgano Legislativo, que es lo que prohíbe el art. 5º”.³¹⁵

³¹² Díaz en su informe a la nación explicaba que “en virtud de la ley del 30 del mismo junio [1888] se ha regularizado la existencia de dos de los bancos que fueron creados por leyes de la legislatura de Chihuahua celebrándose con ese fin un contrato con las respectivas empresas. En este arreglo se limitó la circulación de los billetes, y se procuró garantizar los intereses del público, estableciendo un fondo de reserva y un funcionario que en nombre del gobierno inspeccione las acciones de aquellos bancos. Así se consiguió sujetarlos a las reglas de nuestra legislación bancaria. “El general Díaz, al abrir el 14º. congreso constitucional, el primer periodo del primer año de sus sesiones, 16 de septiembre de 1888” en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 269.

³¹³ Citado por Bátiz, 1985, p. 288. n. 35.

³¹⁴ 13º. Congreso. Sesión del 23 de noviembre de 1887, *Diputados*, 1890, Vol. III, pp. 453 y 458. La reforma fue propuesta por el senador Enriquez y en ambas cámaras fue aprobada casi por unanimidad.

³¹⁵ Citado por Carnagnani, 1993.

Cabe destacar que la inhibición de las facultades legislativas del Congreso formaba parte de un proceso más profundo: la pérdida del carácter semiasambleísta que tuviera la representación nacional en la Constitución de 1857. El Constituyente --como se recordará-- estableció un poder legislativo fuerte en un régimen presidencial disminuido como una respuesta al despotismo. El congreso unicameral era visto como el representante de la voluntad nacional, e incluso, por algunos constituyentes, como el depositario de la soberanía popular, pero todos los grupos políticos estaban de acuerdo en que su principal función era el control de la orientación política del país y, por ende, del Ejecutivo.

La tendencia asambleísta del Congreso primero fue cancelada dividiéndolo en dos cámaras, es decir restableciendo el Senado. Después con la renuncia a parte de sus facultades ejecutivas. El 2 de junio de 1882 se promulgó la reforma constitucional de la fracción XXVI del artículo 72 y el 85 que permitió al Ejecutivo conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a descubridores, inventores o perfeccionadores de algún tipo de industria, facultad que originalmente correspondía al Congreso.

En aquella ocasión los miembros de la comisión de dictamen del Senado³¹⁶ utilizaron dos argumentos que bien pudieron haber sido utilizados para justificar todo el proceso de concentración de facultades en el Presidente. Afirmaron que los cuerpos legislativos no contaban con los conocimientos necesarios ni la especialidad que se requería para conceder estos privilegios. Mientras que en "la Secretaría de Fomento [...] se encuentran reunidos estos datos en poder de empleados con conocimientos especiales en cada ramo para poder dar al jefe del Ejecutivo todas las luces necesarias a una resolución justificada". La reforma facilitaría los trámites para los particulares evitando las innecesarias demoras, ya que cada concesión no tendría que ser aprobada por ambas cámaras.³¹⁷

Estos argumentos tenían fundamento. Efectivamente el Ejecutivo contaba con un aparato técnico-burocrático que le permitía una acción administrativa mucho más eficiente que la que tenía un cuerpo deliberativo que delegaba en sus comisiones el estudio de asuntos especializados, pero no sólo delegó las funciones que entorpecían su propia marcha, lo que hubiera sido deseable, sino que también dejó de lado el diseño de las políticas generales y dejó de ser un poder que equilibrara la acción del ejecutivo en materia económica.

³¹⁶ La comisión del Senado que dictaminó la reforma de 1881 a los artículos 72 y 85 constitucionales quedó integrada con Genaro Raigosa y Víctor Pérez. Esta facultad del Congreso no tenía una importancia secundaria como señalaron los miembros de la comisión sino que era un antecedente de lo que hoy conocemos como propiedad autoral. En la Cámara de Diputados no hubo discusión y el voto aprobatorio fue prácticamente unánime. En el Senado sin discusión alguna la reforma se aprobó en lo general con 37 votos, sólo se presentó uno en contra. Tampoco hubo discusión en lo particular. Pero votaron, en contra Isaac Banda y Justo Benítez. El 10 de diciembre de 1881, el proyecto de ley pasó a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales. 11°. Congreso. Sesión de 10 de diciembre de 1881, *Senadores*, 1885, T. III, pp. 377-379.

³¹⁷ 11°. Congreso. Sesión de 10 de diciembre de 1881, *Senadores*, 1885, T. III, pp. 377-379.

Por si fuera poco, el Congreso no renunció completamente a sus funciones de índole administrativa, puesto que mantuvo su facultad de “conceder premios o recompensas por servicios prestados a la patria” (fr. XXVI art. 72) y así una buena parte de sus sesiones se continuaron consumiendo en el examen de cada una de las pensiones que solicitaron los veteranos de la guerra contra la intervención francesa, sus viudas y huérfanos.

La reelección indefinida, consolidación de una figura presidencial hipertrofiada

En 1890 la Legislatura de Guerrero sometió una iniciativa para que el artículo 78 constitucional adquiriera su redacción original, suprimiendo así toda limitación a la reelección del presidente de la República.

La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados --integrada por Alfredo Chavero, Ignacio Pombo y Luis C. Curiel-- presentó una importante consideración: ¿el Congreso estaba facultado para llevar a cabo la reforma? ¿podría abrir las puertas a una magistratura vitalicia?

Los comisionados señalaban que los preceptos constitucionales se dividían en tres categorías. Los primeros eran los relativos a las prescripciones reglamentarias, por ejemplo, la fecha en que las cámaras debían abrir sus sesiones, los cuales podían reformarse libremente. La segunda categoría estaba integrada con los preceptos esenciales

base y fundamento de nuestra organización política; principios sin los cuales no puede existir la libertad, y que constituyen nuestro credo democrático. Tales son el sufragio universal, nuestra forma republicana de gobierno, la división de poderes, la consignación y amparo de los derechos del hombre, etc. Esto no puede reformarse”.

El artículo 127 constitucional que concedía al Congreso la facultad de reformar la ley fundamental únicamente permitía modificar estos preceptos para darles mayor claridad o “mayor extensión”, pero “sin conculcar jamás los principios que en ellos se contienen”.

El problema para los miembros de la comisión era que el artículo 78 formaba parte de la tercera categoría formada con preceptos mixtos, que “si bien tienen algo de reglamentarios encierran al mismo tiempo un principio político”. La dictaminadora asentó que los legisladores podían variar la duración del periodo presidencial, pero no podían “aceptar el periodo vitalicio, porque atacaría en sus fundamentos el principio esencial del sufragio del pueblo”. Dado el carácter mixto de este precepto los comisionados señalaban que no podían basarse únicamente en “la simple voluntad discrecional del poder legislativo” para reformarlo, sino que tenían que acudir al espíritu del Constituyente para normar su criterio.

Nuevamente apelaron al principio de perfectibilidad de la ley instituido en la Constitución. La carta podría reformarse siempre y cuando se tuviera la seguridad de que los cambios eran reclamados y aceptados por el pueblo. En consecuencia, la comisión de dictamen afirmó que “nuestro criterio debe basarse en el examen de si la mayoría de la nación desea la

reforma constitucional propuesta, sin que sea permitido ni a los miembros de la comisión posponer sus ideas propias el criterio nacional”.³¹⁸

Dos de los miembros de la comisión, Chavero y Pombo, se habían desempeñado también en la comisión de dictamen que evaluó la reforma consecutiva por un periodo de 1887 y entonces habían señalado que se habían visto obligados a violar los principios liberales y constitucionales inclinándose por las circunstancias. Tres años después no había variado su posición e insistieron que el dictamen que abrió las puertas a la magistratura vitalicia modificaba “los preceptos esenciales, base y fundamento de nuestra organización política”. No obstante los comisionados aprobaron la iniciativa por tratarse de un reclamo de la nación, no sólo la Legislatura de Guerrero había propuesto la reforma, sino que ésta había sido secundada por 22 legislaturas de los estados, y por tanto por la mayoría de la población mexicana. Así, la comisión proponía que se restableciera la redacción original del citado artículo estableciendo que “el Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1°. de diciembre y durará en su encargo cuatro años”.³¹⁹

El dictamen de los diputados resulta interesante por las prácticas parlamentarias que se siguieron. La iniciativa tuvo como origen formal los estados, y fue consensada en las legislaturas antes de someterse al Congreso, así los legisladores federales recibían una resolución de carácter nacional que se veían obligados a acatar.

En el debate fue la exposición de motivos del dictamen la que levantó objeciones. Para los reeleccionistas como el diputado Cervantes se trataba de una argumentación sofista y “como teoría política era contraria a textos expresos de la suprema ley del país”, puesto que la Constitución en su artículo 39 establecía que “el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, por lo tanto los legisladores podrían reformar todos y cada uno de sus artículos.³²⁰

Esta intervención permitió al vocero de la comisión --Chavero-- abundar en las razones en la que se fundaba el dictamen. Explicó que al lado del artículo 39 había “un artículo 1°, que es la base de la Constitución”, y el cual establecía que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías constitucionales. “Entonces nosotros [los congresistas] tenemos la obligación de sostener esas garantías; entonces no

³¹⁸ Mostraban que no sólo la Legislatura de Guerrero había propuesto la reforma, sino que esta había sido secundada por las legislaturas de Zacatecas, Querétaro, Nuevo León, Coahuila, Durango, Morelos, Chihuahua, Sonora, Aguascalientes, Oaxaca, Tabasco, Hidalgo, Campeche, Tlaxcala, Sinaloa, Jalisco, México, Yucatán, Puebla y Tamaulipas, “Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional”. 14°. Congreso. Sesión del 23 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, T. IV, p. 219.

³¹⁹ “Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional”. 14°. Congreso. Sesión del 23 abril de 1890, *Diputados*, 1890, T. II, pp. 217-219.

podemos nunca conculcarlas ni modificarlas". Para Chavero acaso el problema residía en que abrir las puertas a la reelección indefinida al Presidente violaba los derechos del hombre y del ciudadano. De ahí que el dictamen se orientara a fundamentar que era la voluntad de la nación, --y no sólo la de sus representantes-- la que exigía que el general Díaz continuara gobernado el país. Pero, el medio para conocer la "voluntad general" también presentaba dificultades.

El vocero de la comisión afirmó que la voluntad popular sólo podía conocerse "por medio de la manifestación de los pueblos teniendo por conducto a las legislaturas". Medio que la prensa había objetado. Chavero insistió en que no había otro, puesto que "¿un plebiscito? es decir, ¿que cada ciudadano manifestara con su voto particular su voluntad de que haga la reforma?", era un método inválido porque sus resultados eran manipulables como lo demostraba la experiencia, este medio se había utilizado para legitimar la dictadura de Santa Anna y para "traer al archiduque Maximiliano al trono de México". En 1867 cuando Juárez restauraba la República había convocado a los ciudadanos para que expresaran su voluntad sobre una serie de reformas constitucionales y entre ellas, consultaba el restablecimiento del Senado. "El pueblo no contestó a esas preguntas [sic], haciendo de esta manera una manifestación terminante de que sólo quiere la reforma constitucional por el mismo medio que la Constitución indica",³²¹ pues --como se recordará-- la ley fundamental únicamente facultó al Ejecutivo, al Congreso y a las legislaturas para presentar iniciativas de ley.

La reforma, que sin duda había sido concertada entre los congresistas antes de presentarse al pleno, fue aprobada en lo general por el voto unánime de 175 diputados, y en lo particular por 176 representantes.

En vista de la naturaleza tan delicada del proyecto de ley, la Cámara de Diputados nombró una comisión de cortesía para presentar la iniciativa de ley al Senado.³²²

El dictamen que presentó la cámara federal prescindió de toda consideración de orden jurídico institucional, destacando en cambio por su tono adulatorio.

Los miembros de la comisión --Raigosa, Calderón y Mora-- señalaban que la reforma propuesta era "el eco fiel de la opinión pública del país en el momento histórico presente, la reproducción exacta de la conciencia política de la Nación, y una necesidad social de infinita

³²⁰ 14º. Congreso. Intervención de Cervantes. Sesión del 28 de abril de 1890, *Diputados*, 1890, T. II, p. 325.

³²¹ 14º. Congreso. Intervención del diputado Chavero. Sesión del 28 de abril de 1890, *Diputados*, 1890, T. II, p. 326. Como se ha señalado en el capítulo 2 de este trabajo, algunos estados efectivamente rechazaron el plebiscito con el argumento de que era un mecanismo que no estaba sancionado en la Constitución, sin embargo en otros muchos estados sí se llevó a cabo, pero el Congreso se negó a realizar el escrutinio porque se temía que los resultados fueran adversos a las reformas que se consultaban.

³²² La comisión de cortesía estuvo integrada con el presidente de la comisión de dictamen, Ignacio Pombo; y con los diputados Román S. Lascurain, Alberto Lombardo, Justo Sierra, José Antonio Puebla y el secretario Juan de Dios Peza. 14º. Congreso. Sesión del 28 de abril de 1890, *Diputados*, 1890, T. II, pp. 328 y 329.

trascendencia para el mantenimiento de la paz y la continuación de la obra de progreso que ha transformado a la República".³²³

La dictaminadora retomó el argumento central de la cámara de origen y lo fusionó con la propagandística generada en 1887 en el sentido de que Díaz era el artífice de la paz y el progreso, a ello agregaban un tercer razonamiento utilizado por los diputados positivistas en el debate de 1887: la reforma devolvía al pueblo el derecho a elegir a sus gobernantes sin restricción alguna. Este último elemento justificó que se suprimiera el principio de "No reelección" con el que se había levantado en armas el propio Díaz en 1876, por ello indicaron que la restricción al sufragio popular había sido necesaria como "un elemento de defensa contra la perfidia del Poder", cuando el país se había encontrado "debatándose entre los excesos de la tiranía y los horrores de la revolución".

Catorce años después la situación del país había cambiado radicalmente. Los comisionados repitieron el discurso generado tres años atrás en el sentido de que en México se experimentaba

la tranquilidad pública, cuando han concluido los antiguos bandos políticos, se ha vigorizado el espíritu nacional y cimentado el orden, el crédito y la seguridad hasta llamar la atención del mundo civilizado y atraer una corriente de simpatía a nuestro suelo, traducida en estrechos vínculos mercantiles y políticos que nos permiten recobrar los caracteres de un pueblo, joven aún, pero vigoroso, unido y fuerte para marchar con paso firme, sin conflicto en el presente ni temores en el porvenir.³²⁴

El dictamen justificó abiertamente que la reforma permitiera la continua reelección de Porfirio Díaz a partir de los comicios a celebrarse en 1892, en virtud de que era el hombre que garantizaba la "estabilidad venidera". Mientras que de subsistir "la restricción del voto público" --indicó la dictaminadora-- infundiría en la población "presentimientos de posibles trastornos" y "el velo de la incertidumbre, que por sí sólo produce profundas zozobras y grandes inquietudes".³²⁵

En la discusión en lo general no hubo un solo senador que pidiera la palabra, por lo que el debate se redujo a que el presidente de la comisión, Genaro Raigosa, presentara el informe reglamentario, siendo éste una síntesis del dictamen.

Raigosa nuevamente señaló que "hoy, la época de paz asegurada por los esfuerzos del gobierno, hace de todo punto innecesaria la subsistencia de aquella restricción del sufragio

³²³ "Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional". 14º. Congreso Sesión del 10 de mayo de 1890, *Senadores*, 1890, T. II, p. 402.

³²⁴ "Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional". 14º. Congreso. Sesión del 10 de mayo de 1890, *Senadores*, 1890, T. II, p. 402.

popular, pues lo que el país desea, es el mantenimiento, el *status quo* del actual orden de cosas". Sin embargo, este senador hizo una importante aclaración que dio a la argumentación un brillo democrático: "si la persona que actualmente rige los destinos del país, continúa mereciendo la confianza nacional, seguirá ejerciendo el poder, de lo contrario, el pueblo mexicano tienen ya conciencia bastante de su fuerza y la suficiente energía para elegir en los comicios a quien deba sustituirla".³²⁶ La iniciativa fue aprobada por el voto unánime de 45 senadores.

La iniciativa al regresar a la cámara de origen fue adicionada extendiendo la posibilidad de que los gobernadores también se reeligieran de manera indefinida.

Cabe destacar las diferencias entre el dictamen de los diputados y el de los senadores. El primero expresaba dudas sobre las consecuencias que engendraba la reforma ya que modificaba el sistema político del país. En cambio, la Cámara de Senadores suprimió todo límite constitucional a la reelección de Porfirio Díaz porque era la persona que había logrado encausar al país a una nueva era de tranquilidad, de orden, paz pública y progreso. Así, la comisión de la cámara revisora asentó que tanto en la esfera de los individuos como en la de las agrupaciones colectivas "la conservación de los bienes adquiridos a costa de cruentos sacrificios se impone a la conciencia como una de las necesidades más imperiosas de la vida".³²⁷

Esta fue la misma interpretación y justificación que brindaron los principales historiadores porfirianos --Justo Sierra, Ricardo García Granados, Francisco Bulnes y Emilo Rabasa. Cosío Villegas haciendo eco a esta misma interpretación ha señalado que la reelección indefinida era la confirmación del "necesariato", confluencia de un *desideratum* generalizado y del reconocimiento de que Díaz se había convertido en el árbitro imprescindible de la vida política.

Un texto contemporáneo nuestro, el de François Xavier Guerra, ejemplifica que hoy en día los estudios históricos continúan insertándose en la misma línea de explicación, pues afirma que para 1890 Porfirio Díaz se había convertido en "el verdadero soberano tanto en la óptica antigua --como unificador de todos los vínculos personales--, como en la moderna, en tanto que beneficiario único de la transferencia de la 'voluntad del pueblo'".³²⁸

La historiografía tradicional al explicar las causas que establecieron la dictadura ha presentado un mismo razonamiento: la falta de una vida democrática en el país. Cada autor

325. "Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional". 14º. Congreso. Sesión del 10 de mayo de 1890. *Senadores*, 1890, T. II, p. 403.

326. 14º. Congreso. Sesión del 19 de mayo de 1890, *Senadores*, 1890, T. II, pp. 423-425.

327. "Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional". 14º. Congreso. Sesión del 10 de mayo de 1890. *Senadores*, 1890, T. II, p. 402.

privilegia algún elemento que a su juicio demuestra este mismo hecho, pero se trata de una explicación tautológica, como trataré de mostrar.

García Granados y después Cosío Villegas, señalaron la violación sistemática al voto popular lo que a su vez condujo a que se integrara un congreso dominado por el Ejecutivo. La 13ª. Legislatura que aprobó la reelección consecutiva era para García Granados, "el primero de una serie de diez congresos tan serviles como no se había conocido hasta entonces: que no discutían asunto sin la aprobación del Ejecutivo y que aprobaban por unanimidad todas las proposiciones que éste tenía a bien hacerle". Esta cita sirve para ilustrar que frecuentemente la explicación sobre la naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso se ha reducido a consideraciones de orden ético-moral, y una y otra vez se ha repetido que los representantes nacionales fueron sometidos por miedo a la persecución y por sus "intereses particulares, dando por resultado que el patriotismo ha sido substituido por el egoísmo"³²⁹ -- como dijera Francisco I. Madero.

A lo largo de este capítulo se ha tratado de mostrar que las consideración ético morales no son una explicación histórica suficiente. La relación del Congreso y el Presidente se redefinió en los años de 1880 por la confluencia de intereses para formar un mercado nacional y una nueva gobernabilidad que garantizara la estabilidad política, lo que condujo a un proceso de autolimitación de los legisladores. Si bien es cierto, en esta década la confluencia de intereses se aseguró otorgando concesiones a los gobernadores y a los congresistas locales y federales.³³⁰

Para algunos críticos porfirianos e historiadores contemporáneos nuestros el establecimiento de la dictadura se debió a la falta de madurez de la ciudadanía. Quizá este sea el argumento más antiguo que se ha revisado en el debate sobre la reforma constitucional que permitiría la reelección consecutiva en 1887. Posteriormente Madero en su clásico *La sucesión presidencial de 1910* argumenta que la dictadura fue a la vez causa y efecto de que se creara un pueblo servil.³³¹ Esta misma línea de argumentación es sostenida por Guerra para quien la Constitución estaba dirigida a un pueblo ficticio, y sin embargo "no había más que un

³²⁸ Guerra, 1988, T. II, p. 340.

³²⁹ Madero [1908], 1985, p. 304.

³³⁰ Este proceso se estudia con mayor detalle en el último apartado de este trabajo.

³³¹ Para Madero en caso de que Díaz no abandonara el poder en 1910 se implantaría de un modo definitivo el régimen de poder absoluto profundizando los síntomas de un pueblo servil que ya se expresaban y conduciendo a graves consecuencias puesto que "nunca podremos prever qué conducta observarán nuestros mandatarios, pues no teniendo compromiso alguno con la Nación, sólo se guiarán por los impulsos de sus pasiones y no conocerán más ley que sus deseos personales. Con este motivo nuestra decadencia será segura, pues los buenos patriotas irán desapareciendo, los pensadores permanecerán silenciosos, y el pueblo a ciegas, no sabrá distinguir ni apreciar el precipicio donde lo llevan sus mandatarios, ciegos también; pues la adulación, los vicios, el brillo de poder, forman una venda espesa que cubrirá sus ojos, pues no hay que olvidarlo: el poder absoluto corrompe a los que lo ejercen y a los que lo sufren". Madero [1908], 1985, pp. 305-306.

'pueblo', aquel que formaban los raros individuos que habían interiorizado su condición de ciudadanos".³³²

En este trabajo no interesa indagar sobre las características de los ciudadanos mexicanos del siglo XIX. En cambio debe destacarse que las elites políticas mantuvieron una misma concepción: la mayor parte de la población era una masa de *ilotas*, desheredados que no ejercían sus derechos y obligaciones políticas, como señaló Ponciano Arriaga en el proyecto de constitución en 1856.

La riqueza del debate para reformar el artículo 78 constitucional de 1887 y de 1890 muestra que al igual que para el Constituyente continuaba vigente un doble problema ¿debía permitirse a las masas elegir a sus mandatarios? ¿Cómo transformar a los *ilotas* en ciudadanos?

En lo que se refiere al primer problema, en este mismo capítulo se ha visto que a finales de la década de 1870 se continuaba manifestando una corriente de opinión conservadora que se inclinaba por restringir el sufragio universal, sin embargo al no prosperar, apoyaron la permanencia de Díaz en el poder, pero ahora defendiendo la soberanía popular.

Otra corriente de opinión era la que en 1856 se había pronunciado a favor del *jusnaturalismo* con la supresión del sistema de elección indirecto en segundo grado. En 1887 y en 1890 continuaban defendiendo los principios constitucionales, pero ante el temor de que la alternancia en el poder condujese a la inestabilidad política se habían inclinado por la reelección.

Los constituyentes *jusnaturalistas* habían creído firmemente en que las instituciones consolidarían las reformas sociales y con ellas los *ilotas* se transformarían en ciudadanos y en propietarios. A 30 años de haberse promulgado la Constitución los resultados eran escasos. Reeleccionistas y constitucionalistas coincidían en que la transformación de los mexicanos debía llevarse a cabo por medio de la educación, la que se transformaba en una nueva panacea. Pero, la erradicación del analfabetismo y el establecimiento de un sistema educativo básico federal sólo podrían llevarse a cabo en un clima de paz social y con un crecimiento económico asegurado. De modo que ambos grupos coincidieron en la necesidad de postergar el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mayorías precisamente para habilitarlas.

³³² Guerra afirma que estos raros ciudadanos eran los que "han adquirido un baño de cultura moderna, los elegidos, las elites ilustradas, las que piensan y se piensan como la voz de la nación, según el título de tantos periódicos liberales; están también los jefes insurrectos, aquellos que han mostrado con la acción armada que son el pueblo que actúa. Son estos los actores reales del poder político moderno, el 'pueblo' real, aquel para quien se hace las constituciones". Explica que a lado de este reducido mundo de ciudadanos estaba la gran mayoría de mexicanos que vivían en una sociedad de Antiguo Régimen "con enclaves señoriales, comunidades campesinas y sus autoridades tradicionales, una Iglesia que era, a la vez, el primer cuerpo de una sociedad de estamentos y un instrumento de poder real". Guerra, 1988, T. II, p. 333.

La reforma constitucional de 1890 es el punto culminante de la consolidación de un proyecto de futuro distinto al de 1857 que tuvo como rasgo distintivo la pérdida del sentido jusnaturalista que había caracterizado a la ley fundamental y en consecuencia la cancelación del proceso de consolidación de un Estado de derecho. Ello se ejemplifica en múltiples ámbitos: en el uso y abuso de instancias extraconstitucionales para la elaboración de iniciativas de ley y conciliación de la federación y los estados, en la reducción de la expansión de la ciudadanía, y en la pérdida del sentido político de la pequeña propiedad como fundamento de la figura vecino-ciudadano.

Cabe entonces preguntarse ¿qué sucedió en la década de 1880 que condujo a una desaceleración de las transformaciones político sociales que había operado el liberalismo en las décadas precedentes?

A lo largo de este capítulo se ha propuesto:

Primero, al inicio de la década de 1880 cuando se acusó una fractura del binomio jusnaturalismo-federalismo que había caracterizado al liberalismo mexicano de los años 1840 a 1870.

Segundo, en la misma década se perdió la figura jusnaturalista del pequeño propietario-ciudadano en aras de atraer la inversión extranjera a la agricultura y minería, como lo muestra el testimonio de Carlos Pacheco.

Tercero, en el Congreso se fue diluyendo la presencia del horizonte confederal, que tradicionalmente había defendido la soberanía de los estados, para afirmarse un federalismo que tendió al fortalecimiento de las facultades de la administración central menguando las de los estados.

Cuarto, el Congreso renunció al ejercicio de sus facultades legislativas, lo que permitió que el Ejecutivo poco a poco fuera consolidando su posición como artífice de la conducción política y económica del país.

Quinto, los cuatro elementos anteriores permitieron la reorientación del país en un sentido oligárquico lo que a su vez inhibió a los sectores tradicionales.

A lo largo de este apartado se ha tratado de mostrar que la posibilidad de una magistratura vitalicia estaba fincada en el papel de árbitro informal que desempeñaba el Ejecutivo como producto de la confluencia de los cinco aspectos arriba señalados, pero debe hacerse hincapié en que esta transformación de un presidente débil a uno hipertrofiado no se alimentó de la sistemática violación a los preceptos constitucionales sino de los vacíos institucionales que Díaz fue llenando paulatinamente.

Se ha estudiado esta transformación en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. El inicio del proceso lo hemos fijado en 1880 con el gobierno de Manuel González en el que se muestra una acusada tendencia a que el conjunto del Congreso dejara de

cumplir con sus dos funciones definitorias: el diseño de la dirección política del país por medio de su capacidad legislativa, y el control del Ejecutivo. En este capítulo también se ha visto que el Senado dejó de fungir como la institución llamada a desempeñar la conciliación entre los intereses de los estados y los de la federación, dando un doble resultado: un presidente fuerte y un federalismo hegemónico.

Paradójicamente, la Constitución de 1857 que fue redactada por diputados que veían en la legislación una fuerza que transformaría las costumbres e incluso las estructuras sociopolíticas del país, sufría una importante modificación con base en otro principio jurídico éste de corte positivista que sostenía que “ninguna ley es durable ni puede servir para la adaptación de la política práctica, si no es la representación del espíritu y de las condiciones sociales”.³³³ La posibilidad de una magistratura vitalicia fue el resultado entre esta dicotomía. En pocas palabras, la Constitución no alcanzó a cambiar la cultura política mexicana ni la costumbre a un ejecutivo despótico --recuérdese entendido como la concentración de poderes en una sola mano-- lo que permitió un tránsito fácil a que las prácticas informales gozaran de la aprobación de los actores políticos, y de ahí fue posible un nuevo tránsito al derecho estatuido estableciendo la reforma al artículo 78 constitucional, que sería como señalara el senador y consuegro de Díaz, Genaro Raigosa, la ratificación del *status quo*.

Conclusiones

Desde la dimensión institucional se han revisado las bases instituidas en los años 1880 que permitieron que México se transformara de un conjunto disperso de pequeñas unidades económicas, “ajenas a la economía de cambio, autárquicas, que producían para su consumo inmediato cuanto necesitaban”³³⁴ en un mercado más integrado, para convertirse en la primera década del siglo XX en uno nacional.

En este capítulo se han enfatizado los rasgos distintivos que caracterizaron al gobierno de Manuel González 1880-1884 y que serían consolidados en la segunda administración de Porfirio Díaz (1884-1888), pero es necesario advertir que hay una continuidad más profunda en lo que al proyecto económico liberal se refiere.

El primer elemento de continuidad que se aprecia es la importancia que se otorgó a la construcción de transportes y comunicaciones. El tendido de vías férreas se inició en 1837, pero al restablecerse la República en 1867 aún no se había terminado la primera línea, la que uniría a México y Veracruz, proyectada 30 años atrás. A fin de terminar su construcción Juárez tomó medidas extraordinarias que se convirtieron en el patrón que el Ejecutivo siguió en la

³³³ Rabasa [1912], 1990, p. 241.

³³⁴ Costo Villegas, 1965, p. XV.

década de 1880: considerables exenciones de impuestos y fundamentalmente subsidios a un concesionario británico para que completara y operara la línea. Los caminos de hierro, el correo y los telégrafos eran indispensables en un país caracterizado por las "enormes distancias que separan unos de otros a los grandes centros de población y de actividad comercial, lo accidentado del suelo, la carencia de canales de navegación de vías fluviales y la violencia de los fenómenos meteorológicos de nuestro clima". Por ello Vicente Riva Palacio señaló en 1880 que el gobierno de González no debía escatimar "esfuerzo ni sacrificio alguno" para aumentar la red telegráfica e "imprimir un gran vigor impulsivo a la construcción de caminos de hierro".³³⁵ Bajo el gobierno de González, en 1881, se promulgó una ley que colocó bajo competencia federal las vías generales de comunicación, que resultaban "tan necesarias en las relaciones políticas, sociales y mercantiles de un país", ella permitió que se otorgaran concesiones a líneas de vapores, impulsó la construcción de ferrocarriles, y dio una mayor eficiencia a correos y telégrafos.³³⁶

El tendido de vías férreas bajo el gobierno de Manuel González fue muy acelerado, pues el Ejecutivo investido con facultades extraordinarias, logró que se pasara de 1,071 kilómetros a 5,846. En 1884 González pudo anunciar que pocos estados quedaban sin estar unidos a la capital por el telégrafo ya que entre 1881 y 1884 se construyeron 12,163 kilómetros y al finalizar su periodo presidencial sumaban 28,521.³³⁷

Pese a que el ferrocarril no es objeto de análisis del presente trabajo debe por lo menos mencionarse su importancia.³³⁸ Las vías férreas comunicaron directa o indirectamente grandes zonas del país antes aisladas entre sí, unieron un mercado local con otro fundiéndolos poco a poco para hacer un mercado regional, más amplio y homogéneo. Las nuevas rutas postales y los vertiginosos medios de comunicación (el telégrafo, el cable y posteriormente el teléfono) contribuyeron a ampliar "el sistema circulatorio nacional" e hicieron "de México una pieza

³³⁵ "Contestación del C. Vicente Riva Palacio, Presidente del Congreso, al informe del general Díaz al inaugurar el 10º. Congreso el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1880" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 83.

³³⁶ Vicente Riva Palacio al responder al informe de gobierno del presidente Díaz explicó la importancia que le atribuía a la construcción de vías férreas y telegráficas. "La extensión de nuestro territorio, al tiempo que ofrece, en razón de sus riquezas naturales, las más halagüeñas esperanzas para el porvenir, presenta grandes dificultades para la rapidez de las comunicaciones tan necesarias en las relaciones políticas, sociales y mercantiles de una país: hacen aquí mas necesario el establecimiento de vías telegráficas y de ferrocarriles". "Contestación del C. Vicente Riva Palacio, Presidente del Congreso, al informe del general Díaz al inaugurar el 10º. Congreso el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1880" en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 83.

³³⁷ "El general González al abrir el 12º. Congreso el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1884 en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, p. 158.

³³⁸ Un excelente trabajo es el de Kuntz Ficker y Riguzzi (Coords.), 1996. Véase en particular el artículo de Riguzzi.

más del complicado ajedrez de un comercio realmente mundial, con la cauda de consecuencias que de modo necesario trae consigo un hecho de esta naturaleza” --afirma Cosío Villegas.³³⁹

Esta transformación no hubiera sido posible sin la activa participación del Estado, que a partir de 1880 dio una especial atención a la inversión extranjera y a que el país lograra un mejor inserción en el mercado internacional. En el apartado *La demanda legislativa para regular las facultades económicas de la federación* se señaló que las elementos rectores del programa de gobierno de Manuel González fueron la reorganización del crédito interno y externo y la promoción de las inversiones en los principales ámbitos productivos --las comunicaciones, la minería y la agricultura.

Un segundo elemento fundamental de continuidad entre la República Restaurada y la década de 1880 se encuentra en que se prosiguió la obra de Matías Romero en la reorganización del sistema hacendario como una manera de apoyar a los sectores productivos. La reforma de los ingresos se inició desde 1868, cuando el entonces secretario de Hacienda abolió diversos impuestos que gravaban directa o indirectamente la exportación y la circulación interior de mercancías.

A lo largo de la década de 1870 se efectuaron varias reformas que permitieron que se liberaran cada vez más productos del impuesto a la exportación, lo que coadyuvó a promover la reactivación económica puesto que al mismo tiempo se aumentó la imposición sobre las importaciones manufactureras, lo que dio lugar a una moderada protección a la producción nacional, directrices que se traducirían en un simplificado impuesto arancelario en 1880 y 1881.³⁴⁰

Para 1880 ya existía en el país una larga tradición de apoyo gubernamental para el fomento de las manufacturas. Las medidas proteccionistas y la exención de impuestos a las industrias que se pretendía impulsar, se habían aplicado frecuentemente en México desde los primeros decenios del siglo XIX. La República Restaurada también usó los aranceles como instrumento de protección, además de que resultaba una de las principales fuentes de ingresos para el erario. Los gobiernos de Juárez y Lerdo prefirieron “una protección sensata a la industria esencialmente nacional que los preceptos librecambistas”.³⁴¹ Sin embargo, en todo este periodo no hubo una política general y consistente de apoyo a la industrialización.³⁴²

³³⁹ Cosío Villegas, 1965, p. XV

³⁴⁰ Carmagnani, 1994, pp. 220-221.

³⁴¹ Rosenweig, 1965, T. I, p. 463

³⁴² Fue hasta la década de 1880 cuando prácticamente todos los estados de la República ensayaron diversos medios para fomentar la industria en su territorio, pero no se había asentado una política general. Coahuila fue uno de los primeros estados que expidió en 1877 un decreto en apoyo a la industria. Su artículo primero exentó de contribuciones locales, por el término de cinco años a las fábricas de casimir, imperiales, indianas, papel y de cualquier industria que se estableciera. Leyes similares se promulgaron en todas las entidades, salvo en Morelos.

Otra importante continuidad se encuentra en las políticas gubernamentales que debilitaron la agricultura comunal y propiciaron la concentración de grandes predios en manos de propietarios laicos. Estos contribuyeron a que se alcanzara un objetivo del gobierno juarista: el surgimiento de una economía de mercado, puesto que se dedicaron a la agricultura extensiva de productos comerciales.³⁴³

Las diferencias entre cada una de las leyes promulgadas entre 1856 y 1883 descansan en los propósitos que persiguieron. La *Ley Lerdo* efectivamente logró la desamortización de los bienes eclesiásticos, y su circular apoyó el proceso de individualización de la propiedad. Las diversas leyes de colonización promulgadas durante la República Restaurada buscaron habilitar las tierras nacionales y baldíos pero obtuvieron escasos resultados. En cambio el ordenamiento promulgado en 1883 imprimió "un inusitado movimiento en la propiedad territorial" ya que entre 1881 y 1889 fueron deslindados más de 38 millones de hectáreas en toda la República. No obstante, su impacto regional fue heterogéneo. En el Norte y Sureste, (regiones en las que prácticamente no se había aplicado la ley de desamortización de 1856), propició la concentración de la propiedad rural. Por ejemplo, en Chihuahua a tres familias se les concedieron más de 14 millones de hectáreas, en Baja California cuatro personas recibieron concesiones por casi 12 millones, mientras que en el Altiplano y en particular en Tlaxcala y en el Estado de México la ley de 1883 no fue aplicada. La colonización con inmigrantes --fin explícito que perseguía la ley-- apenas obtuvo resultados, porque la mayoría de los extranjeros que llegaron a México fueron personas dedicadas a los giros mercantiles y no campesinos. Los pocos labradores que arribaron al país obtuvieron tierras marginales sin irrigación.

Las diferencias fundamentales entre los proyectos de la República Restaurada y la primera administración de Díaz frente al gobierno de González se encuentran en dos estrategias: una era el impulso para que el capital extranjero entrara al país, factor que ante el escaso ahorro interno se juzgaba decisivo para lograr la reactivación económica. La segunda estrategia fue el decidido impulso para unificar la legislación que normaba los principales sectores de la economía del país: la minería, el comercio, la agricultura y los capitales financieros. Bajo estas dos estrategias se descubre un mismo objetivo: formar una economía nacional.

En el ámbito político, el rasgo característico del gobierno de González fue la redefinición de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, pues el Congreso otorgó al Presidente facultades extraordinarias para legislar, mecanismo que permitió que se

con el objeto de apoyar a empresas manufactureras dedicadas a nuevas ramas de producción o de interés local. Rosenzweig, 1965, T. I, pp. 469-470.

promulgaran los códigos minero y mercantil, a pesar de las resistencias que presentaron algunos de los estados. De hecho, éstos no fueron los únicos casos, puesto que bajo este periodo se acusa una tendencia a que el conjunto de los códigos federales fueran elaborados con este procedimiento. Además de los ya señalados, cabe destacar el Código Civil expedido por el Ejecutivo el día 31 de marzo de 1884, en uso de las facultades que le concedió el decreto de 14 de diciembre de 1883.³⁴³

En el apartado "*Las prácticas parlamentarias y la política económica de Manuel González, un breve balance*" se ha subrayado que siendo distintos los intereses que el Presidente debió conciliar para formular la reglamentación secundaria, fueron también distintos los medios. Para dar forma al código minero fue necesario fundar una organización que llevara a cabo los trabajos que formalmente correspondían al Congreso. Para ello el secretario de Fomento instituyó la Sociedad Mexicana de Minería. En cambio, para redactar el código mercantil no fue necesario crear una organización paralela sino que bastó la comisión especial designada por el Ejecutivo y presidida por el secretario de Justicia, práctica que ya había sido ensayada para otros casos en la década de 1870. Es de suponerse que en su elaboración los principales capitalistas financieros ejercieron una influencia decisiva consiguiendo grandes privilegios para el Banco Nacional de México.

La heterogeneidad de prácticas para lograr nuevos compromisos tuvo dos importantes consecuencias: tendió a que se borran los límites de la división de poderes y su equilibrio, y la reordenación económica favoreció una redefinición de las competencias de los estados y de la federación, fortaleciendo ésta última en detrimento de aquellos.

El análisis de la *Ley de Colonización* de 1883 en el apartado "*Las comisiones de dictamen como principal punto de negociación*" permitió mostrar la consolidación de otra práctica parlamentaria en la que la actividad legislativa se resolvió primordialmente en la comisiones de dictamen. Sin embargo, guarda una cierta similitud con las prácticas inauguradas por medio de instancias extracongruesuales. En ambos casos la negociación se convirtió en un asunto de cúpulas que tendió a suprimir el debate en el pleno, mismo que en la década anterior había posibilitado que se modificara el proyecto de ley al tomar en cuenta las objeciones que presentaba la oposición, y en ocasiones introducir las modificaciones pertinentes que ésta impulsaba.

La tendencia a la inhibición de las facultades legislativas del Congreso fue resultado de muy variadas razones entre las que cabe destacar que la mayor parte de las elites aceptaron y apoyaron la política económica que emprendió el Presidente, en consecuencia los legisladores

³⁴³ Vernon, 1992, pp. 21-22.

³⁴⁴ 11º. Congreso. Sesión de 2 de mayo de 1884, *Diputados*, 1884, T. IV, p. 289.

disminuyeron sus demandas locales que tradicionalmente se habían expresado como una defensa a la soberanía de los estados. Ello a su vez dio paso a la expansión del horizonte federal entre los congresistas lo que se expresó en una nueva representación fiduciaria que dejó atrás el mandato imperativo, como se mostró al analizarse la iniciativa relativa a la supresión de las alcabalas.

"Hacia la profesionalización de los congresistas: de la representación territorial a la nacional" es un apartado en el que se indicó que la nueva representación se expresó nitidamente en la demanda legislativa presentada por la mayoría de los diputados en 1881 en el sentido de que se suprimiera el requisito de vecindad para elegir a los representantes populares. Esta iniciativa, que no llegó a ser promulgada, mostró una doble tendencia: la profesionalización y la federalización de los congresistas. Sin embargo, el proyecto de ley contenía una importante omisión, nada señaló sobre este requisito para desempeñarse como elector o para adquirir la calidad de ciudadano. En otras palabras, esta iniciativa marca la ruptura de la amalgamación de las demandas federales y justicialistas que animaron al liberalismo mexicano de los años 1840 y 1850. Así en la década de 1880 mientras que en el Congreso se registró una expansión del horizonte federal pero no hubo una demanda que condujera a una misma definición jurídica para todos los mexicanos en lo que se refería a la ciudadanía, manteniéndose el requisito de vecindad.

En el mismo apartado se ha presentado como hipótesis que el avance del horizonte federal en el Congreso y la tendencia a que diputados y senadores asumieran una representación de corte fiduciaria, tuvo efectos negativos puesto que tendió a que se rompiera la articulación entre los congresistas y los estados que representaban, y condujo a que tendencialmente se rompiera la articulación entre representación y ciudadanía. Es posible proponer que al iniciarse la década de 1880 en el terreno de la política económica comenzó una orientación oligárquica y de apoyo a la inversión extranjera en detrimento de los sectores tradicionales, misma que en el campo de la representación encontró su complemento orientándose a una representación notabiliaria.

La falta de articulación entre los estados y la federación que se registró en la 10a. Legislatura (1880-1882) se corrigió con nuevas prácticas de integración del Congreso y con la facultad senatorial de desaparición de poderes.

Al conformarse la 11a. Legislatura (1882-1884) se registró una práctica informal que se mantuvo a lo largo el porfiriato: los candidatos a congresistas propietarios solían ser designados por la federación, mientras que los suplentes por los gobernadores, bajo el entendido de que muchos de los primeros renunciarían a sus cargos. Esta práctica fue ilustrada con la integración de la cámara federal, en dicha legislatura el 45% de sus curules fueron ocupados por senadores suplentes y, por lo tanto, eran representantes de los estados.

El proceso de una nueva articulación de los intereses de los estados y la federación tuvo como punto culminante el periodo 1882-1884 en el que el Senado renunció a convertirse en un *árbitro supra partes* en caso de conflicto de poderes en los estados, función que terminó por desempeñar el Ejecutivo, mientras que la cámara federal tendió a limitarse a ratificar los acuerdos que estableció el Presidente.

Las negociaciones que el Ejecutivo emprendía para conciliar a los estados conflictivos y la federación se llevaban a cabo en dos momentos: al designarse un gobernador provisional y al seleccionarse uno constitucional. Resulta significativo que se llamara a desempeñarse como gobernador interino de Jalisco a un senador --Pedro Landáuzuri-- puesto que expresa que para lograr la conciliación del estado y entre los intereses de Díaz y González fue necesario acudir a la dimensión institucional, pero por medios extraconstitucionales.

En resumen, el Congreso fue desnaturalizándose en tres aspectos:

- a) ambas cámaras tendieron a inhibir sus facultades legislativas, y con ellas su capacidad de control del Ejecutivo;
- b) el Senado abdicó a su facultad de conciliación de los estados y la federación, limitándose a ratificar los compromisos contraídos entre el Presidente y los grupos políticos de los estados; y
- c) el Congreso se desprendió de las facultades que le daban un carácter semiasambleísta.

Fue precisamente esta transformación cualitativa del Congreso la que permitió que prosperara una nueva reforma constitucional, promulgada el 3 de octubre de 1882, que estableció que en caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República éste fuera substituido por el presidente del Senado o de la Comisión Permanente,³⁴⁵ pero el presidente o vicepresidente del Senado debía ser ciudadano mexicano por nacimiento.³⁴⁶ Con esta reforma

³⁴⁵ La iniciativa propuso que se reformara el artículo 79 constitucional en los siguientes términos: "En las faltas temporales del presidente de la República; y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurran las faltas". La letra C del mismo artículo dio una especial preferencia a que el substituto fuese un senador, pues era el representante de la federación, así se estableció que para los cargos de presidente y vicepresidente de la Comisión Permanente "se elegirá, alternativamente, en un mes dos diputados, y en el siguiente dos senadores".

La letra D establecía que en caso de falta absoluta del Presidente, el funcionario que los substituyera debía expedir en 15 días una convocatoria a elecciones, misma que se verificaría tres meses después. El presidente interino no podría presentarse como candidato en estas elecciones. "Proyecto de reformas a los artículos 79, 80 y 82". Sesión del 19 de mayo de 1882, *Diputados*, 1882, T. IV, p. 1269. Cada uno de estos incisos fue aprobado en ambas cámaras.

³⁴⁶ Esta fue una adición a la reforma del artículo 79, marcada con la letra G, fue propuesta por el Senado con el objeto de que se garantizara que el substituto del presidente de la República fuera ciudadano mexicano por nacimiento. Salvo esta adición, en el Senado no hubo discusión alguna, pero la oposición se manifestó en las votaciones pues la reforma al artículo 79 fue aprobada por 32 votos a favor y 6 en contra. 10º Congreso. Sesión del 13 de mayo de 1881, *Senadores*, 1882, p. 123.

constitucional el Congreso adquirió un nuevo recurso simbólico, pero la Suprema Corte de Justicia dejó de ser una suerte de vicepresidencia.³⁴⁷

En 1892 el manifiesto la Unión Liberal (que más adelante se revisa brevemente) hizo una breve pero certera crítica, señaló que era necesario

“modificar las vigentes disposiciones constitucionales respecto a la substitución del presidente de la República, porque ellas pueden colocar a una personalidad sin mandato nacional y sin significación alguna en el primer puesto del estado, lo que expondría el substituto y a la República a todas las contingencias del azar y el desprestigio.”³⁴⁸

Sin ser tema de este trabajo, conviene indicar que a lo largo de la década de 1880 no sólo el Congreso fue adquiriendo una gran pasividad sino que lo mismo ocurrió al poder judicial como consecuencia de tres factores: la reforma constitucional al artículo 79 arriba indicada; la creciente injerencia del Ejecutivo en la designación de candidatos a magistrados de la Suprema Corte; y la disminución de su presupuesto lo que le impediría atender las demandas de justicia.³⁴⁹

De manera que para fines de la década de 1880 los dos poderes que debían mantener al Ejecutivo en su esfera de acción se encontraban muy debilitados, lo que permitiría que para 1887 Díaz se hubiera convertido --en palabras de Justo Sierra-- en “supremo juez de paz de la sociedad mexicana con el consentimiento general”, lo que favorecería que se reformara la Constitución para permitir la reelección consecutiva por un periodo.

En el apartado “*La dictadura y la reelección consecutiva por un periodo*” se revisó la argumentación que justificó la permanencia de Porfirio Díaz en el poder. En “*El Congreso, la política económica, y una nueva gobernabilidad*” se propuso que la paz y el crecimiento económico --con todos sus altibajos-- abrieron la posibilidad de que en la década de 1880 se consolidara un proyecto de futuro distinto al de 1857 que se caracterizó por la pérdida del sentido jusnaturalista que se había concretado en la ley fundamental, ello se expresó en la reducción de la expansión de la ciudadanía, y en la pérdida del sentido político de la pequeña propiedad como fundamento de la figura vecino-ciudadano y por lo tanto en un nuevo discurso político que justificaba la concentración de la propiedad territorial y minera.

³⁴⁷ La Constitución había establecido que el presidente de la Suprema Corte de Justicia entraría a substituir al de la República, ello creó importantes fricciones entre el Ejecutivo y la Corte ya que los magistrados eran electos popularmente, en consecuencia el presidente de la Corte tendía a formar sus propias bases de poder. Los conflictos tuvieron lugar entre Juárez y Lerdo y posteriormente entre Vallarta y Díaz. Porfirio Díaz sometió al Congreso en 1879 una iniciativa de ley que proponía que el substituto del presidente fuese electo por insaculación entre los miembros del Congreso. Sin embargo, la iniciativa fue discutida por la Cámara de Diputados hasta el mes de mayo de 1882, siendo aprobada por unanimidad en lo general, pero no fue promulgada.

³⁴⁸ “Manifiesto de la Unión Liberal” en Luna Argudín, 1997, p. 72.

³⁴⁹ Carmagnani, 1993, p. 170.

Al mediar la década de 1880 empieza a hacerse hegemónico un nuevo discurso político que privilegió el orden sobre la libertad, y que se expresa en la defensa que hiciera Carlos Pacheco, secretario de Fomento de la política agraria que condujo a la concentración de la propiedad para favorecer la agricultura de exportación. De hecho se trata de la expresión de un nuevo horizonte doctrinario: el positivista.

No obstante, eran pocos los intelectuales auténticamente positivistas de este periodo. En el debate parlamentario a diferencia de las tres décadas precedentes prácticamente no hay una discusión doctrinaria a excepción del debate por la reelección consecutiva de 1887. En aquella ocasión los oradores se dividieron en dos grandes grupos: constitucionalistas y positivistas.

Es frecuente que se afirme que Gabino Barreda, discípulo directo de Augusto Comte, introdujo en México el positivismo en 1868. Sin embargo, la recepción que hubo en el país de esta corriente político-filosófica no fue homogénea ni hegemónica. En la Cámara de Diputados los positivistas no alcanzaban la decena y en el Senado no habría miembros de este grupo sino hasta el siglo XX.

En lo que se refiere a los representantes populares de fines de la década de 1880 más que inscribirse en un positivismo comtiano (a excepción de Porfirio Parra) sustentaban una doctrina ecléctica que adoptó el método comtiano que privilegiaba la observación y la experimentación sobre el análisis apriorístico, pero en su concepción de la sociedad y de los procesos históricos estaban más cerca del organicismo spenceriano.

En la palestra pública el grupo positivista empezó a manifestarse en 1874 por medio de las páginas del periódico *La Libertad*. Entonces, este grupo que era encabezado por Justo Sierra se definió como "liberales-conservadores". A diferencia de los constitucionalistas (o si se quiere románticos liberales) defendían que se reformara la Constitución para hacerla acorde a una realidad nacional en la que la mayor parte de la población era de masas campesinas analfabetas. Mientras que los románticos constitucionalistas --representados por José María Vigil defendieron la ley fundamental y el liberalismo como el motor del cambio. Los primeros favorecían la revolución, los segundos la evolución. Los primeros la libertad, los segundos el orden, para sentar las bases para el desarrollo de una vida institucional. Los románticos liberales eran jusnaturalistas, los positivistas creían en una división social que se asemejaba a la especialización y jerarquías que tenían los miembros de un organismo, no todos podían ser la cabeza, las manos o los pies de un ser viviente, esta concepción les daría un sesgo notabiliario.³⁵⁰

³⁵⁰ El sentido notabiliario se expresa cabalmente en las publicaciones de la Asociación Metodófila y en particular en el ensayo de Miguel S. Macedo titulado "Ensayo sobre los deberes recíprocos de los superiores e

Debe destacarse que los positivistas del Congreso no eran un grupo políticamente compacto. Al discutirse en el pleno la reforma constitucional al artículo 79 unos se mostraron por la reelección indefinida como Porfirio Parra. Pero otros como José Y. Limantour y Joaquín D. Casasús favorecían una solución de compromiso: la reelección consecutiva por un periodo.

Los positivistas y en particular el grupo que sería después conocido como los "científicos" no se pronunciaban por un gobierno tiránico o despótico.

Los científicos --cuyos más connotados diputados fueron José Y. Limantour, Justo Sierra y los hermanos Pablo y Miguel Macedo-- participaron en la Unión Liberal, organizada para preparar los trabajos electorales para los comicios presidenciales de 1892.³⁵¹ Más importante resultó la propuesta de Rosendo Pineda, secretario particular del ministro de Gobernación, en el sentido de convocar a una convención, como los que se llevaban a cabo en los Estados Unidos para designar candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia.

Un selecto grupo de políticos cercanos a Díaz se encargó de organizar la Unión Liberal y formar clubes políticos en todos los municipios del país. Este grupo quedó integrado con Rosendo Pineda; Martín González, Jefe del Estado mayor presidencial; Luis Pombo; el experimentado congresista Ignacio Pombo; el empresario Sebastián Camacho y el también experimentado congresista Manuel María Zamacona, quien además conocía de cerca el funcionamiento de las instituciones norteamericanas puesto que se había desempeñado como representante mexicano ante los Estados Unidos.³⁵²

El 25 de abril de 1892 la Unión Liberal dio a conocer no sólo que postulaban la candidatura de Díaz como era de esperarse, sino un manifiesto -- redactado por Justo Sierra-- que proponía reorganizar el aparato político.

El manifiesto señalaba que la misma organización de la Unión Liberal era una prueba irrefutable de que el Partido Liberal está ya en aptitud

de imponerse una disciplina racional que le permita ser completamente explícito de su voluntad dentro de la fórmula constitucional y tomar una participación más y más activa en la dirección de los negocios públicos, marcando los derroteros que conducen

inferiores. En este texto propone que la riqueza económica es un instrumento que capacita al ser humano para hacerlo moral e intelectualmente superior al pobre, pues el rico cuenta con la tranquilidad de espíritu y el ocio necesarios para dedicarse al altruismo y a la ciencia, en consecuencia la sociedad como un gran campo ordenado se debe regir por "la abnegación de los superiores para con los inferiores: respeto y veneración de los inferiores hacia los superiores". Zea, 1978, pp. 165-169. El positivismo mexicano como ideología de dominación de la burguesía ha sido ampliamente analizado por Leopoldo Zea en numerosos textos y en particular en el clásico *El positivismo en México*.

³⁵¹ Los primeros trabajos los inició el Comité Central Porfirista organizando una manifestación popular para conmemorar la toma que hiciera Díaz de Puebla en 1867 y proponer su postulación a la presidencia de la República. Roeder [1973], 1995, Vol. II, p. 49.

³⁵² Prida, 1958, p. 98. Roeder sostiene en cambio que la convención fue preparada por Matías Romero, no obstante, ningún secretario de Estado participaría en ella. Roeder, 1995, Vol. II, p. 59.

a su ideal supremo de la libertad en la permanente conjugación del progreso y el orden.³⁵³

El manifiesto no era poca cosa, pues se proponía formar un órgano permanente, una especie de partido de gobierno con intervención directa en los asuntos públicos, y aunque no llegó a concretarse, era la síntesis del proyecto político del grupo científico.³⁵⁴

El grupo de científicos se había formado en torno a Romero Rubio, con un grupo de jóvenes abogados, intelectuales y hombres de carreras técnicas que desde 1881 veían el regreso a Díaz a la presidencia como la posibilidad de establecer un nuevo orden. El país saldría del periodo de crecimiento desordenado para establecerse como sujeto de crédito en el extranjero y su administración interna podría fortalecerse. Con un Partido Liberal fuerte y unido, México podría alcanzar un gobierno constitucional maduro. Estos eran los supuestos de la Unión Liberal.³⁵⁵

La Unión Liberal propuso tres reformas constitucionales: juicios por jurado a los delitos de prensa, creación de la vicepresidencia de la República e inmovilidad de los jueces, sólo la última fue sometida al Congreso³⁵⁶ y aprobada por la Cámara de Diputados.³⁵⁷ Pero, la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado ni siquiera elaboró el dictamen.

Aunque las propuestas de la Unión Liberal no prosperaron debe destacarse que fue una tentativa para reequilibrar los poderes y poner cotos a la hipertrofiada figura presidencial, con una institución permanente que organizara a la clase política.

Es posible que ante la atrofia del Congreso, la Unión Liberal buscara reanimar el poder judicial como control del Ejecutivo, asegurando que aquel ejerciera una estrecha vigilancia que

³⁵³ "Manifiesto de la Convención Nacional Liberal a favor de la reelección" en Luna Argudin, 1997, p. 70.

³⁵⁴ Charles Hale señala que los términos "científico" y "político científico" habían sido utilizados en el discurso político desde la década de los años setenta, pero el uso sistemático de calificativos como "la escuela científica", "el grupo científico" y "los científicos" se debe a un editorial del periódico *El siglo* publicado el 10 de noviembre de 1893 con el que sus redactores iniciaron su campaña en contra de la propuesta de la Unión Liberal por establecer la inamovilidad de los jueces. El uso de estos términos tenían por objeto --según Hale-- "asociar a sus adversarios con 'el partido científico reaccionario', es decir con los antiguos conservadores", y así desacreditarlos. Hale, 1991, pp. 196-197.

³⁵⁵ De los ocho abogados que atendían a las discusiones amparadas por Romero Rubio --Rosendo Pineda, Justo Sierra, Joaquín Casasús, Roberto Núñez, Emilio Pimentel, José María Gamboa, Fernando Duret y José Y. Limantour--, seis por lo menos apoyaron e incluso organizaron la formación de la Unión Liberal. Hale, 1991, p. 182.

³⁵⁶ El proyecto de ley proponía que los jueces en lugar de ser electos, sólo pudieran ser destituidos de sus cargos si se les hallaba culpables de negligencia en el cumplimiento de su deber. Los magistrados de la Suprema Corte --cuyo cargo también era electivo-- fueron designados por el presidente de la República y ratificados por el Senado. La Suprema Corte quedaría facultada para nombrar los jueces de distrito y los itinerarios.

³⁵⁷ Tras acaloradas discusiones en la prensa y en la Cámara, cuyos debates se desarrollaron los días 11 y 12 de diciembre de 1893, los diputados aprobaron la reforma por 108 votos a favor y 42 en contra. Resulta significativo que votaran en contra destacados miembros de la Unión Liberal como Luis Pombo, Carlos Olaguibel y Francisco Cosmes. 16º. Congreso. Sesiones del 11 y 12 de diciembre de 1893. *Diputados*, 1894, Vol. III, pp. 218-223. Para mayores detalles sobre la discusión sostenida por la prensa véase Hale, 1991, pp. 184 y ss.

garantizara los derechos del hombre y atendiera las demandas de justicia. Pero al cerrarse esta opción, pudo consolidarse la hipertrofia de la figura presidencial.

La aparente paradoja que implicaba un régimen presidencial disminuido con una figura presidencial hipertrofiada fue la solución a una serie de tensiones profundas que estuvieron presentes a lo largo del siglo XIX y que precisamente el Constituyente de 1857 trató de resolver con un ejecutivo débil frente a un poderoso congreso.

Para el Constituyente la división de poderes había planteado un difícil problema a resolver: cómo establecer un equilibrio de poderes en un país que contaba con una tradición despótica resultado de: a) los difusos límites entre la soberanía de los estados y la de los poderes nacionales; y b) la tenue línea divisoria de las facultades que correspondían al ejecutivo y al legislativo, cuando este último representaba los intereses de las regiones.

Este doble problema encontró solución en diversos ámbitos, todos ellos íntimamente entrelazados.

El primero fue en la representación. Al inicio de la década de 1880 se registró una tendencia hacia una desarticulación entre los intereses de los estados y sus representantes en el congreso federal, lo que condujo a que la conflictividad entre la administración central y las cámaras ya no respondiera a la tensión entre federación y estados.

El segundo fue el del Senado, que renunció a su facultad de conciliación entre los estados y la federación, función que desempeñó el Ejecutivo por medio de prácticas informales.

En el tercer ámbito, en el ejercicio de las facultades legislativas del Congreso, se muestra una tendencia a que éste se los otorgara.

El cuarto ámbito es el de la definición del federalismo que resulta más clara, pero se encontró con un fortalecimiento de las competencias de la federación en detrimento de las facultades de los estados, que dio por resultado el fortalecimiento del presidente de la República y un federalismo hegemónico.

La confluencia de estos ámbitos favoreció que prosperara la reforma de 1890 que estableció una dictadura constitucional.

CAPÍTULO 4

LA CONSOLIDACIÓN DE UN FEDERALISMO HEGEMÓNICO (1892-1897)

En la década de los años 1890 se consolidaron tres procesos que estaban íntimamente vinculados: la confluencia entre Estado y mercado, un liberalismo de corte notabiliar y un federalismo hegemónico. Los tres procesos se expresan en el renovado impulso que el Estado daría a los cimientos de la economía mexicana: la minería, la agricultura y el comercio, a éste último con una legislación bancaria y con la supresión de las alcabalas que obstaculizaban el intercambio interior.

El análisis del proceso de formación de las leyes generales que normaban esos sectores económicos muestra que la profunda crisis de 1891-1892 propició que los grupos de interés tuvieran una activa participación por medio de prácticas informales en la formulación de los ordenamientos lo que condujo a un orden liberal regresivo. La política económica desarrollada en búsqueda de una modernización de la producción perdió su función redistributiva: la legislación agraria favorecería la concentración de tierras, la ley minera permitió que pronto se duplicara la producción pero los fundos pasaron a ser propiedad fundamentalmente de las grandes compañías extranjeras, la aplicación de la ley bancaria haría que los principales beneficiarios de los nuevos créditos fuesen los miembros de las elites regionales y nacional.

En la nueva legislación se registra un mismo proceso: la reordenación hacendaria llevó a que la federación regulara y controlara las principales riquezas del país, lo que le permitió consolidar una esfera fiscal propia. La redefinición de la atribuciones fiscales de los estados y la administración central se expresan en cada una de las leyes que se revisan en este capítulo, pero expresan también la consolidación en la vida institucional de una de las tendencias que despuntaba una década atrás: la atrofia, aunque no absoluta, de las facultades legislativas del Congreso, incluso es posible afirmar que se percibe un movimiento que va de la recuperación de los canales institucionales a la afirmación de las prácticas extracongruesales.

Las prácticas parlamentarias son expresión y resultado de un proceso más profundo: la completa desaparición del horizonte confederal, y por ende se canceló la tensión confederalismo-federalismo, que había animado la vida del Congreso ya que en éste habían estado representados ambos horizontes. En la década de 1890 prácticamente quedaron anulados --o acaso sin representación-- los grupos parlamentarios de oposición, la nula disidencia permitió la consolidación de un federalismo hegemónico en el marco de una reforma de inspiración liberal que tenía por objeto garantizar la propiedad.

La crisis de 1892 como vehículo de transformación del liberalismo

En el bienio 1891-1892 el país atravesó una nueva y profunda crisis económica. Matías Romero, que en mayo de 1892 volvió a hacerse cargo de la Secretaría de Hacienda, señaló que tres eran las causas que habían desatado la crisis, una coyuntural: la pérdida de las cosechas por factores meteorológicos; la otra estructural e interna: el presupuesto deficitario; y la tercera también estructural pero externa: la depreciación del precio internacional de la plata.

El secretario en su *Memoria* presentada al Congreso en septiembre de 1892 indicó que no había sido posible alcanzar la completa nivelación de los ingresos con los egresos, principio básico del Estado liberal.

En cada año ha habido un deficiente, más o menos considerable, que se ha saldado con el sobrante de alguno de los préstamos negociados en Europa, ya en forma de empréstitos públicos, como los de 1888 y 1890, que se sacaron al mercado y por los que se emitieron bonos con el rédito al 6 por 100, ya de suplementos hechos por algunas casas bancarias europeas en conexión con el Banco Nacional de México.¹

En consecuencia se había duplicado la cuenta corriente que el gobierno federal tenía contratada con esta institución financiera y se había endeudada con ésta.

Conforme al análisis de Matías Romero el presupuesto deficitario era resultado de la política que había emprendido el gobierno federal desde 1880, puesto que había creado un círculo vicioso entre la necesidad de promover el desarrollo de los elementos materiales de riqueza del país por medio de la construcción de ferrocarriles, por una parte, y la de restablecer el crédito, por la otra. De modo que la nación se había visto obligada a contraer "fuertes compromisos pecuniarios" cuyos intereses se pagaban en oro.

Para el titular de Hacienda resultaba indispensable cambiar esta estrategia financiera por la depreciación que registraba la plata "y el consiguiente recargo en el cambio [que] viene a aumentar muy fuertemente las obligaciones pecuniarias de pago periódico de la nación". A lo que se añadían "las subvenciones concedidas a vías férreas y a otras empresas de mejoras materiales [que] se van venciendo a medida que transcurre el tiempo, esas obligaciones se aumentan gradualmente y en una proporción notable.² Asimismo explicó que bajo estas circunstancias, unidas a la baja que probablemente tendrían las rentas públicas en los primeros

¹ Citado por Macedo en "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 448. El endeudamiento con el Banco Nacional condujo --según Matías Romero-- a que el Presidente de la República solicitara a las casas bancarias mexicanas y extranjeras un anticipo de 600 mil libras esterlinas, equivalentes a poco más de cuatro millones de pesos, que se aplicaron a la deuda del erario con el Banco Nacional. De este modo, fue posible que esa institución continuara dando sus "suplementos" al tesoro público, "mientras ellos fueren necesarios y sea posible realizar la nivelación de los ingresos con los egresos". Citado por Macedo en "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 449.

² Citado por Macedo en "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 451.

meses del año económico 1892-1893, por la pérdida de las cosechas durante el último año³ y a la depreciación de la plata,⁴ los recursos de la nación bajarían sensiblemente “en vez de tener el aumento que debiera esperarse y que se ha logrado en años anteriores, y que, mientras esas causas subsistan, no serán bastantes para cubrir los compromisos contraídos y las demás atenciones públicas”.⁵

La situación que vivía el país según Pablo Macedo “hubieron de ponernos, sin hipérbole alguna, al borde del abismo”.⁶

Revisemos con mayor detalle la interacción señalada por el secretario de Hacienda entre el precio de la plata, la deuda y los ingresos del erario en el desarrollo de la crisis.

Las imprevistas y frecuentes fluctuaciones provocaron pánico por lo que los particulares redujeron las transacciones comerciales y la producción industrial, lo que a su vez causó una muy importante baja en los ingresos fiscales por concepto de aduanas.⁷ La cotización del peso que había estado aproximadamente a la par con el dólar en 1875 bajó en forma continua hasta 1890, cuando alcanzó 1.20 pesos por dólar, y para 1891 descendía a 1.27, para continuar a la baja hasta 1903, cuando llegó a 2.37.

Es necesario insistir en que la principal exportación mexicana continuaba siendo la plata para comprender la importancia que tenía la baja de su precio para la economía nacional.

³ El secretario de Hacienda al referirse al impacto que tendrían las pérdidas de las cosechas sobre el fisco y sobre el conjunto de la economía del país explicó “que cuando los artículos de primera necesidad, como el maíz, el frijol, etc., que constituyen la base de la alimentación de un gran número de mexicanos, han llegado a tener un precio muy alto, la mayoría de nuestros conciudadanos, que cuenta con medios muy reducidos para vivir, tiene necesariamente que invertir sus cortos recursos en procurarse la subsistencia material y, naturalmente, deja de comprar otros artículos, especialmente de manufactura extranjera, lo cual produce el resultado de disminuir, por una parte, las importaciones y los derechos que el Gobierno recauda con motivo de ellas, y de reducir, por otra, las operaciones del comercio interior, lo cual afecta también a las rentas federales”. Citado por Macedo en “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 452.

⁴ Matías Romero explicó de la siguiente manera el efecto de la depreciación de la plata sobre la economía mexicana: “La baja de la plata ha sido, además un factor cuyas consecuencias se han hecho sentir de una manera todavía más palpable. Como la moneda corriente del país es de plata y las importaciones todas tienen que pagarse en oro, el importador recarga a sus mercancías, sobre su costo en la fábrica, fletes, seguros, comisiones y otros gastos que se pagan en oro, el costo del cambio, y todo esto las hace más caras y las pone, por lo mismo, fuera del alcance de un gran número de habitantes. Esta misma circunstancia y, más que todo, las grandes fluctuaciones que ha tenido el precio de la plata durante los últimos meses, hace también que los importadores suspendan sus pedidos, para no verse en el caso de tener que pagar las mercancías que pidan con un recargo considerable ocasionado por el aumento del cambio, cuando probablemente las venderían a precios que, lejos de dejarles una utilidad, les ocasionarían pérdidas, y esto, naturalmente, contribuye a reducir de una manera muy sensible los pedidos de efectos extranjeros y, en la misma proporción, los derechos que el erario percibe por esas operaciones. Serios como son para nosotros los resultados de la baja de la plata, son todavía peores que los que producen las súbitas y grandes fluctuaciones en el precio de ese metal, porque ellas destruyen por completa la base de toda combinación hacendaria o mercantil. Si la plata hubiera de conservar por un período indefinido el precio que ahora tiene, sufriríamos algunos años de trastornos de más o menos trascendencia, pero al fin normaríamos nuestras circunstancias a esas nuevas condiciones y los grandes elementos naturales de riqueza de la nación harían que se recuperara con menos dificultad, y en un plazo más o menos largo, de los trastornos y pérdidas sufridas”.

⁵ Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 452.

⁶ Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 453.

⁷ Bazant, 1968, p. 138.

Para el año fiscal de 1881-1882 el valor total de las exportaciones mexicanas ascendió a 29.2 millones de pesos y el total de exportaciones de plata a 25.8 millones, es decir representó el 88.35%. En la década de los años 1880 en promedio el 62.20% de las exportaciones fueron de plata. Para el año fiscal de 1890-1891 la plata llegó a representar el 81.72%. No obstante, en la década de los años 1890 se registró una continua tendencia a la baja fluctuando alrededor del 50%, y en 1901-1902, año fiscal en que la plata alcanzó su cotización más baja en el mercado internacional, únicamente alcanzó el 39.22% del total de las exportaciones mexicanas.⁸

A pesar de que México era uno de los principales productores argentíferos, el país no pudo influir en su precio internacional. Por el contrario, la depreciación del metal blanco en la larga duración, entre 1880 y 1914, se debió a que, por un lado, se incrementó su producción a nivel mundial con la aplicación de nuevas técnicas (especialmente la cianuración en el beneficio de la plata), y el descubrimiento de nuevas minas, y el uso de los ferrocarriles disminuyó los costos de su transportación;⁹ por otro lado, la expansión de la economía crediticia condujo a que se incrementaran nuevos instrumentos bancarios: papel moneda, billetes de banco, cheques, compensaciones, etc., redujo el uso de la moneda de plata. Sin embargo, el principal factor que impactó el mercado fue que un creciente número de países adoptaron el patrón oro en sustitución del patrón plata lo que implicó que una enorme masa de monedas de metal blanco se desmonetizaran inundando el mercado europeo.¹⁰

La devaluación argentífera se tradujo en México en una devaluación monetaria, que tuvo efectos perniciosos en la dimensión fiscal, tanto en la recaudación hacendaria como en el pago de la deuda pública. Afectó la recaudación puesto que las altas tasas que protegían al sector manufacturero habían hecho disminuir las importaciones y con ello el ingreso fiscal. Así el efecto era doblemente negativo: primero "al ocasionar una disminución en la cantidad de bienes importados, y segundo al reducir el valor en oro de los derechos pagados por dichos bienes mientras que siguieran siendo importados".¹¹

La depreciación golpeó particularmente en la deuda exterior, cuyos empréstitos habían sido contraídos en oro. Pablo Macedo hizo notar que en el año fiscal 1893-1894 el servicio de la deuda pública representó más del 43% del presupuesto de egresos, y la mayor parte se destinó al pago de la deuda en oro.¹²

⁸ Para 1901-1902 la plata representó poco menos del 40% del total de las exportaciones debido a los logros en la política estatal de promoción de exportaciones no argentíferas y el crecimiento de ciertos sectores protegidos por la devaluación del peso.

⁹ Torres Gaitán, 1944, pp. 35-36 y Hawtrey, 1927, pp. 76-77.

¹⁰ El primer golpe fue en 1872 cuando Alemania implantó el patrón áureo, desmonetizando 450,000.000 de onzas troy y poniéndolas a disposición del mercado; el precio de metal argentífero jamás volvió a levantarse. Hawtrey, 1927, pp. 76-77.

¹¹ Limantour, citado por Kemmerer, 1916, p. 474.

¹² Macedo, "La hacienda pública" [1905], 1989, pp. 494-495.

En cuanto la mayor parte de las divisas que México obtenía provenían de la explotación de este metal, las consecuencias para el país habrían sido fatales de no ser por cuatro factores: una serie de medidas de emergencia para disminuir los egresos de la Federación, el aumento de la producción minera, una profunda reestructuración hacendaria, y la reforma a la legislación minera, agraria y bancaria.

Las medidas que implementó Matías Romero ya habían sido ensayadas para afrontar las crisis de la década de 1880: se contrataron con el Banco Nacional varios adelantos, algunos de ellos en oro, porque el mercado de los capitales en México estaba exhausto y se redujeron los sueldos de los empleados y otros muchos fueron cesados.¹³

Pese a que la principal razón de la crisis era la sobredemanda de la plata en el mercado internacional, la solución que México encontró fue duplicar el volumen de la producción argentífera para mantener su valor total, gracias a que se redujeron los costos de producción con nuevas técnicas y a la introducción de la energía eléctrica. Ello fue posible por la nueva ley minera que otorgó facilidades a las grandes compañías para que invirtieran en la industria extractiva del país. Debe destacarse que la devaluación del peso benefició a ciertos sectores económicos. Matías Romero en 1898 explicaría que la depreciación de la plata aumentó la producción de otros metales: las altas tasas de cambio alentaron las exportaciones agrícolas comerciales, en particular del henequén y del café. Asimismo indicó que los altos precios de las importaciones se tradujeron en una protección implícita para las manufacturas nacionales, especialmente para los textiles de algodón que se extendieron ampliamente.¹⁴

La reestructuración hacendaria se llevó a cabo teniendo en cuenta que “a medida que la nación progresa, necesita mayores y más costosos servicios” que el Estado debía brindar o fomentar su ampliación para garantizar la vida y prosperidad de los mexicanos --servicios indispensables como instrucción primaria, obras públicas, mejoras materiales, etc.¹⁵

José Y. Limantour (discípulo de Matías Romero) al ser designado secretario de Hacienda en 1893 continuó con el plan hacendario de su predecesor impulsando la reestructuración del ámbito fiscal en tres aspectos: la reformulación del presupuesto de

¹³ Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 455.

¹⁴ Romero, 1898, pp. 595-603. Las exportaciones mexicanas en el periodo 1877-1910 tuvieron una tasa de crecimiento del volumen del 5.11% y la tendencia anual de su valor en dólares llegó al 6.9%, mientras que las tasas medias anuales de otros países cuyas principales exportaciones consistían únicamente en materias primas tuvieron una tasa del 3.4% durante 1883-1913. Las razones de este crecimiento obedecieron a los estímulos fiscales y a la brecha que separaba los salarios estancados en pesos de los precios de exportación. Zabłudowsky, 1992, p. 25.

¹⁵ Citado por Macedo en “La hacienda pública” [1905], 1989, pp. 451-452.

egresos,¹⁶ la expansión de los impuestos internos (en particular del impuesto del timbre) y la conversión y consolidación de la deuda pública.¹⁷

En el ámbito fiscal “se buscaron nuevas fuentes de ingreso en el gravamen racional de actividades --afirmó Macedo-- especulaciones y riquezas que antes no contribuían a los gastos públicos; se regularizó la percepción de los impuestos existentes por medio de una vigilancia activa y sistemática, así sobre los empleados como sobre los contribuyentes; se introdujeron en todas partes el orden, la disciplina y la moralidad”.¹⁸

De manera que se crearon nuevos impuestos que gravaban el consumo (tabacos, bebidas alcohólicas e hilaza y tejidos de algodón), se instituyó un impuesto sobre la propiedad raíz (abrogado en 1901). *La Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos* de 1892 --que se analizará más adelante-- empezó a gravar a la industria extractiva con impuestos sobre títulos y propiedades y sobre el beneficio de los metales, hasta llegar a representar un 16.6% de las rentas internas.¹⁹

Mas debe destacarse que empezó a predominar la finalidad hacendaria sobre la política, lo que se reflejó en una mayor exacción fiscal sobre los sectores productivos nuevos, afectando especialmente a la minería (que en su mayor parte estaba en manos de compañías de capital extranjero) y a la producción manufacturera. En cambio, las cargas fiscales no perjudicaron a los sectores productivos tradicionales y en particular la agricultura quedó exenta de cualquier impuesto.²⁰

La reorientación hacendaria condujo a una reordenación de las rentas que pertenecían a los estados y a la federación, es ilustrativo que la minería empezara a proporcionar al erario federal “un contingente superior al de casi todas las demás industrias”, mismo que se destinaba al pago de servicios públicos, mientras que sólo contribuía con un máximo de 2% sobre la producción de metales preciosos a las haciendas estatales.²¹ La profunda reforma fiscal permitió que finalmente en 1896 fuese posible suprimir las alcabalas --como se verá en este capítulo. Sin embargo, la transformación del sistema fiscal (con la introducción de nuevos impuestos a riquezas antes no gravadas y el aumento de las rentas de la federación) no hubiera

¹⁶ Según Pablo Macedo, también discípulo de Matías Romero y miembro del círculo íntimo de Limantour “se perfeccionaron las cuentas del Erario, que desde entonces son absolutamente verdaderas, sin artificios ni engaños; se suprimieron del presupuesto de egresos las partidas abiertas o sin cantidad determinada que los desvirtuaban por completo”. Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 455.

¹⁷ Limantour, 1965, p. 50.

¹⁸ Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 455.

¹⁹ Camagnani, 1994, pp. 488 y 491. Macedo señala que como parte de esta reorientación hacendaria las Casas de Moneda dejaron de estar arrendadas y regresaron a la federación con lo que se pudo “devolver al erario los recursos que los arrendatarios absorbían y, sobre todo, para que la nación recobrara la libertad, que durante tantos años había perdido de modificar los irracionales impuestos sobre los metales preciosos”. Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 455.

²⁰ Camagnani, 1994, p. 492.

sido posible sin la reforma a la legislación que regulaba las principales riquezas cuyo dominio pertenecía al Estado: la minería y las tierras nacionales.

En otras palabras, la profundidad de la crisis de 1892 condujo a una nueva orientación del conjunto de la política económica del país, con un sentido más liberal --dijeron sus impulsores. Pero, más oligárquica en su aplicación.

El tercer factor que permitió remontar la severa crisis de 1892, fue la reorganización del servicio de la deuda externa con su reconversión en 1899, que permitió la reducción de las tasas de interés.²²

En este capítulo se estudiará el proceso legislativo que dio lugar a la legislación sobre minas, tierras, instituciones bancarias y supresión de las alcabalas, lo que permitirá descubrir una nueva relación entre los poderes, ejecutivo y el legislativo, y entre las entidades y la federación, ello a su vez permitirá revisar el carácter del federalismo mexicano para tratar de mostrar que en la década de 1890 se dejó atrás todo resabio del horizonte confederal para consolidar a un federalismo hegemónico.

La Ley Minera de 1892 y la recuperación de los canales institucionales en el proceso legislativo

En el capítulo anterior se vio que el Código Minero de 1884 mantuvo muchas de las restricciones a la industria extractiva provenientes de las *Ordenanzas de Minería*, lo que generó una gran oposición, que condujo a que su aplicación prácticamente fuera suspendida. En su lugar se promulgó la *Ley de 6 de junio de 1887*, la que a su vez fue una respuesta a la depreciación del precio internacional de la plata. La crisis económica de 1891-1893 sirvió de catalizador para dar forma a una nueva ley que buscaba subsanar los problemas que había generado el código y liberalizar esta industria otorgándole las garantías que ofrecía el liberalismo. Los objetivos perseguidos con la ley minera de 1892 y su proceso legislativo son el tema del presente apartado.

El secretario de Fomento, Manuel Fernández Leal, envió el 26 de abril de 1892 una iniciativa de ley a la Cámara de Diputados. La exposición de motivos indicaba que la reglamentación de este sector productivo era fundamental por dos razones:

Primera, porque México era un país esencialmente minero, en consecuencia el Estado debía vigilar "que las riquezas subterráneas sean extraídas del modo más conveniente y con las precauciones que reclaman la seguridad del suelo y la salud y la vida de los mineros".²³

²¹ Citado por Macedo en "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 576.

²² Bazant, 1968, pp. 170-171.

²³ "Proyecto de Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos". 15º. Congreso. Sesión del 26 de abril de 1892 en *Diputados*, 1892, T. IV p. 238.

Segunda, la legislación debía establecer principios que permitieran la conciliación “de los diversos e importantes intereses ligados con la industria minera: el interés de la sociedad, el de los propietarios de la superficie, el de los obreros y el de los explotadores”.

La justificación que presentó la iniciativa de ley, y que sería repetida casi textualmente en la *Memoria de Fomento*, señaló que “el paso de las Ordenanzas y de la legislación de los estados al Código de Minería, y sobre todo el de éste a la ley de junio de 1887, habían sido dos etapas progresivas de la legislación en un sentido francamente liberal, y dos ensayos felices de liberación de la minería, no sólo de las trabas fiscales que la oprimían, sino también de las jurídicas que la agobiaban”.²⁴

Para Fernández Leal el principal problema que planteaban las Ordenanzas y el Código de 1884 era que

La concesión minera no era una propiedad, sino un disfrute; no era sólida porque estaba siempre amenazada de denuncia, no era duradera por estar sometida a las contingencias del amparo forzoso con determinado número de trabajadores, no era libre porque estaba sometida a una fiscalización excesiva, y no era industrial porque se obligaba a explotarla en formas y modos antieconómicos. El minero, a quien creía atribuirse un privilegio, quedaba convertido en un esclavo, en un paria, a merced, no sólo de las contingencias inherentes a toda explotación industrial, sino también a las necesidades del fisco, a las exigencias de sus agentes, a las intrigas de los rivales y a los enredos de los litigantes.²⁵

En pocas palabras, en la legislación “el minero conservaba el carácter de simple tributario”.²⁶

La Comisión de Minería de la cámara de origen²⁷ presentó su dictamen el 6 de mayo de 1892. En términos generales, repitió los mismos argumentos de la iniciativa de ley, quizá abundándolos y haciéndolos aún más explícitos.

El vocero de la dictaminadora, José María Romero, señaló que las Ordenanzas de Carlos III se fundamentaban en “el antieconómico sistema del *derecho de regalía*”, que imponía severas restricciones al libre trabajo y a “los esfuerzos de la iniciativa individual” por lo que entraron en contradicción con “el progreso moderno, con las instituciones democráticas que rigen a la República y con la inversión amplia y segura del capital extranjero, tan útil a las empresas mineras”. De manera que ante la urgente necesidad de reformar la legislación

²⁴ “Minería. Legislación” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 70.

²⁵ “Minería. Legislación” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 70.

²⁶ “Minería. Legislación” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 70.

²⁷ La Comisión de Minería de la Cámara de Diputados quedó integrada con José M. Romero, Pascual A. Fenochio, y Demetrio Salazar. “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892. *Diputados*, 1892, T. IV, p. 726.

colonial se expidió el Código de Minería de 1884 “siguiendo los principios de la ciencia moderna hasta donde las circunstancias sociales lo permitían”.²⁸

Así era como desde la perspectiva liberal, la legislación del virreinato y en particular las amplias facultades que la Corona se reservaba inhibían la iniciativa de sus súbditos, lo que violaba los derechos naturales del hombre. En cambio, en un régimen republicano y liberal se debía no sólo garantizar sino incluso fomentar el libre trabajo y la libre empresa. No obstante, los comisionados reconocían que el código minero no había alcanzado estos principios. Quizá al señalar que había quedado restringido por “las circunstancias sociales”, los comisionados se referían a que los autores del código consideraron que la sociedad no había estado preparada para dar un salto a régimen minero netamente liberal, pues tan acostumbrado estaba a la tutela de la Corona y, desde la independencia, a la del Estado.

El segundo argumento que presentó la dictaminadora apuntó la necesidad de suprimir el denuncia.²⁹

El denuncia para la comisión era la expresión de una legislación que otorgaba una “excesiva intervención al Estado en cuestiones que la iniciativa individual y el interés privado resuelven”.³⁰

El dictamen sancionó que la aplicación del Código de 1884 se hubiese suspendido. Los comisionados consideraban que los vestigios que guardaba de las *Ordenanzas* impedían “la franca inversión del capital extranjero en la industria extractiva” por lo que el Ejecutivo se vio obligado a celebrar contratos con grandes negociaciones, aprobados por el Congreso de la Unión.

De manera paralela, en 1886, el precio internacional de la plata sufrió una brusca y considerable caída que amenazó gravemente al erario, pues la recaudación de impuestos obtenidos de la minería bajó considerablemente.³¹ Para aliviar la situación el Ejecutivo expidió la *Ley del 6 de junio de 1887* que permitió la libre exploración y otorgó facilidades en el

²⁸ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15°. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 717.

²⁹ El Código de 1884 había conservado de las *Ordenanzas*, la exigencia de que las minas se mantuvieran en explotación constante, por lo que en su artículo 50 establecía que “se considera como desierta y abandonada una mina y podrá adjudicarse al que la denuncie, cuando en el término de un año precedente al día del denuncia o en un periodo menor, haya dejado de trabajarse con seis operarios alguna obra interior comprendida en las pertenencias adquiridas por una sola concesión durante veintiséis semanas consecutivas o interrumpidas”. “Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia consultando un proyecto de Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15°. Congreso. Sesión del 26 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, T. II, p. 399.

³⁰ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15°. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 717.

³¹ La Memoria de Fomento publicada en 1887 señalaba que la plata se había cotizado en Londres en el año de 1859 “a razón de 62 1/16 peniques la onza, bajó en 1873 a 59 1/4, y en 1886, no se cotizaba a más de 45 3/8. Este movimiento de descenso produjo un verdadero pánico, tanto en el mundo minero como en el industrial y comercial, y amenazó seriamente la situación del Erario”. “Minería. Legislación” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 68.

laboreo y beneficio de los metales. La dictaminadora afirmaba que esta ley permitió “la creación y el definitivo establecimiento de las prósperas negociaciones mineras y metalúrgicas”.³²

Como prueba de la inoperabilidad del Código Minero, la comisión de la Cámara de Diputados afirmó que las empresas más “antiguas y mejor acreditadas” habían celebrado contratos con la Secretaría de Fomento “para no sujetarse a los preceptos restrictivos del código vigente”.³³ La *Ley del 6 de junio de 1887* --que también fue conocida como *Ley por la cual quedan libres de toda contribución federal, local y municipal las minas de carbón de piedra, en todas sus variedades, las de petróleo, y las de hierro y azogue*-- estableció que el único impuesto que los mineros deberían pagar era el del timbre, incluso, explícitamente indicaba que todos los productos de minas quedaban libres “de derechos de alcabala y portazgo, y de todo impuesto, cualquiera que sea el nombre que pueda dársele a la circulación en el interior de la República”.³⁴ Esta exención de impuestos estatales y su substitución por un impuesto único federal sentó un precedente que fue retomado por la iniciativa de ley de 1892, cuestión a la que se volverá más adelante.

La reforma de 1892 se presentó como una regulación netamente liberal fruto de la experiencia obtenida con la regulación de 1887 que había permitido aumentar la producción y atraer inversionistas extranjeros.³⁵

Tres eran los principios liberales que guiaban la reforma: “facilidad para adquirir, libertad para explotar y seguridad para retener”.³⁶

Estos principios --según el dictamen de la Cámara de Diputados-- se concretaban en que la propiedad minera por primera vez sería “irrevocable y perpetua”, siempre y cuando el propietario pagara el impuesto federal sobre la propiedad de la superficie, con el objeto de que la minería contribuyera “con los otros ramos de riqueza pública, a los gastos que el Estado eroga para hacer productiva la explotación y asegurar la propiedad”.³⁷ El principio de libertad

³² “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 718.

³³ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 718.

³⁴ *Ley del 6 de junio de 1867* en Luna Argudín, 1997, pp. 65-66.

³⁵ Para el secretario de Fomento “El balance de la ley del 6 de Junio de 1887 puede condensarse en esta frase: 50 nuevos millones vinculados en la industria minera, y aumento de 8 millones en la media de producción anual”. En lo que se refiere a los contratos celebrados entre la Secretaría de Fomento y las empresas mineras, Fernández Leal afirmó que en el periodo en que estuvo vigente la ley se firmaron 361 contratos para exploración y explotación de zonas mineras en diversos estados de la República. “Minería. Legislación” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 69.

³⁶ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 718.

³⁷ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 719.

para explotar se concretó en que permitía a los empresarios tener el número de concesiones que les conviniese y explotarlas en la forma y modo que juzgaran más conveniente.³⁸

En otras palabras, el proyecto proponía la supresión del denuncia y la reclasificación de las sustancias minerales con el objeto de que la mayor parte de éstas quedaran “a la explotación libre y espontánea del dueño del suelo y de los particulares”.³⁹ De este modo se recuperaba la experiencia que se había tenido con los criaderos de carbón que —como se recordará— el código de 1884 consideraba como propiedad del dueño de la superficie. No obstante, la iniciativa de ley así como la ley promulgada mantuvieron la figura jurídica de la “concesión”⁴⁰, requisito indispensable para explotar los metales y piedras preciosas, los minerales necesarios para el beneficio de la plata y para la industrialización.

A modo de conclusión, el dictamen de la Cámara de Diputados sintetizó los principales atributos de la nueva ley que se consultaba, estos eran:

a) Que se inscribía en el movimiento general que llevaba a cabo el Ejecutivo y que había “reorganizado todos los ramos administrativos, y abierto nuevas fuentes de riqueza para dar impulso al progreso material de la Nación”.

b) La reforma buscaba satisfacer las necesidades de la industria extractiva fundándose en “los principios de la economía política moderna”, pues daba “la más amplia libertad al trabajo e iniciativa individual, medios para la fácil y económica adquisición de las riquezas minerales y sólidas garantías para la propiedad”.⁴¹

c) En cuanto a que la ley otorgaba las condiciones esenciales para el desarrollo de la minería se esperaba que aumentaría substancialmente la inversión del capital extranjero.

Deben señalarse los objetivos que no fueron expresados ni en la exposición de motivos de la iniciativa ni en los dictámenes de las cámaras, pero que fueron públicamente reconocidos por Fernández Leal en su *Memoria*.

La ley había sido producto del encuentro de dos factores: por un lado, la antigua aspiración de la Secretaría de Fomento de introducir en la minería los principios de la doctrina

³⁸ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892. *Diputados*, 1892, T. IV, p. 719.

³⁹ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892. *Diputados*, 1892, T. IV, p. 719.

⁴⁰ El artículo 30. letra A estableció que se necesitará una concesión para explotar oro, platino, mercurio, hierro, plomo, cobre, zinc, antimonio, níquel, cobalto, manganeso, bismuto y arsénico. La letra B del mismo artículo estableció que estaban sujetos a la misma disposición las piedras preciosas, la sal gema, y el azufre. El artículo 40. indicó que “El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las sustancias minerales siguientes: los combustibles minerales; los aceites y aguas minerales; las rocas del terreno, en general que sirven ya como elementos directos, ya como materias primas para la construcción y la ornamentación. Las materias del suelo, como las tierras, las arenas y las arcillas de toda clase. *Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos* se reproduce íntegra en Luna Argudín, 1997, pp. 75-83.

⁴¹ “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 6 de mayo de 1892. *Diputados*, 1892, T. IV, p. 720.

liberal, pues su titular estaba convencido de que el Estado debía intervenir para "asimilar en lo posible la propiedad minera a las demás formas de la propiedad, a cubrirla con el escudo que protege a la propiedad territorial a la mobiliaria y hasta la intelectual, y poner en sus manos el suplemento de recursos que esas garantías le suministrara para su ensanche y mejoramiento". Por otro lado, la crisis internacional de 1892 generada por el decremento del precio de la plata⁴² obligó al Ejecutivo a impulsar la producción de alguna manera, pero "nuevas reducciones y exenciones de impuestos eran imposibles, dada la angustiosa situación que la baja de la minería que había creado al Erario: no quedaba, pues, más recurso para venir en auxilio de la minería que una legislación estimuladora y liberal". Para Fernández Leal tenía grandes ventajas en hacer del minero un "auténtico propietario" ya que se preocuparía "desde el momento en que trata de cosa propia, de mejorar, de conservar y de acrecentar los rendimientos de la mina".⁴³

Pese a que la iniciativa de ley se festinó como una nueva legislación que dejaba atrás los obstáculos que ponía la tradición jurídica hispánica a la libre explotación minera, subsistió la obligación de los particulares de solicitar a la administración central concesiones, lo que muestra el tránsito de una concepción patrimonialista de origen colonial⁴⁴ a una liberal, pues si el Estado concedía a los particulares el derecho de explotar una riqueza, implicaba necesariamente que tal derecho se concebía originalmente como derecho del Estado. Así, la Federación no renunció a regular directamente su patrimonio tradicional (minerales preciosos y en particular plata), al que se añadió un nuevo rubro que empezaba a adquirir importancia para el desarrollo nacional: los minerales necesarios para la industrialización.

Una detenida mirada al articulado de la iniciativa de ley permitirá mostrar las importantes transformaciones que introdujo.

El Título I "De las minas y la propiedad minera" buscaba homogeneizar la diversidad de títulos y concesiones que se habían otorgado en el pasado por lo que se invitaba a los mineros a adquirir nuevamente títulos de propiedad "primordial" que expediría la Secretaría de Fomento "de conformidad con las prescripciones de esta ley" (art. 6). La propiedad minera adquirió el carácter de "irrevocable y perpetua mediante el pago del impuesto federal a la propiedad" (art. 6), y permitió la expropiación forzosa de terrenos en favor de los

⁴² El precio internacional de la plata continuó bajando: "de 45 3/8 peniques a que se cotizaba en 1886, época de la primera crisis monetaria, descendió a fines de 1891 y a principios de 1892 a 38, depresión equivalente a un 36% entre 1872 y 1892, y a un 39% entre 1859 y 1892. Más tarde, en 1894, esa baja debía acentuarse más aún llegando la plata a 28 2/3 peniques, y poco después al tipo inaudito de 24 peniques la onza". "Minería. Legislación" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 71.

⁴³ "Minería. Legislación" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 71.

⁴⁴ En el siglo XIX subsistió esta concepción mixta de la propiedad en la que el Estado se abrogó el derecho de otorgar concesiones a los particulares para la explotación de algunos minerales del subsuelo, el derecho de vía, la

concesionarios de minas (arts. 10 y 11).⁴⁵ Cabe destacar que la expropiación forzosa por utilidad pública era una posibilidad contemplada en la mayor parte de las constituciones mexicanas, pero el corte patrimonialista que originalmente había tenido en el derecho de origen hispánico adquirió un nuevo sentido en la ley minera de 1892. Como antaño la industria extractiva fue considerada una actividad prioritaria hasta estratégica para el desarrollo económico del país, pero ahora se consideró como “obra de utilidad pública” que era la que proporcionaba “a la nación usos o goces de beneficio común”. A diferencia de las *Ordenanzas* que instituyeron que las minas que fuesen abandonadas o mal trabajadas regresaban al dominio de la nación, las medidas dispuestas en 1892 estaban diseñadas para favorecer a los empresarios.⁴⁶

El Título II “De las exploraciones, pertenencias y concesiones mineras” buscaba impulsar la exploración por lo que estableció que todo habitante de la República podría realizar excavaciones en los terrenos de propiedad nacional sin que fuese necesaria autorización alguna. En terrenos particulares podrían hacerse exploraciones con el permiso del dueño (art. 13).

El Título III “De los modos de adquirir las concesiones mineras” tenía por objeto facilitar la obtención de títulos de propiedad. Estableció que la Secretaría de Fomento, por medio de sus funcionarios: los Agentes de Minería, quedaba encargada de vigilar las medidas de policía y garantizar la “seguridad de las mismas explotaciones”. (art. 22).

Las compañías o sociedades que se fundaran quedaron reguladas por el *Código de Comercio* (art. 24). Los “contratos de avío” tomaron el carácter de sociedad o de hipoteca, por lo que se indicaba que se abriría en el Código de Comercio un libro especial sobre operaciones mineras (art. 25), y de ese modo “a la propiedad minera se le suministraba un recurso

explotación y venta de terrenos nacionales, así como se reservó la propiedad sobre aguas y terrenos resultantes de la desecación de lagos y ríos.

⁴⁵ El artículo 10º. declaró que “son de utilidad pública los trabajos requeridos por la explotación y el aprovechamiento de las minas y placeres” y ante la falta de advenimiento entre el dueño de la superficie y el minero se procedería a la “expropiación forzosa” de los terrenos necesarios.

El artículo 11º. especificó que “los concesionarios de minas se concertaran libremente con los dueños del terreno superficial” para ocupar la parte de terrenos que necesitaran para la explotación o para fincar edificios y dependencias necesarios para el desarrollo de los trabajos mineros, pero si no pudieran ponerse de acuerdo el juez local de 1ª. Instancia procedía a la expropiación. El mismo artículo daba una gran discrecionalidad al juez para fijar el monto que se pagaría por concepto de indemnización así como para fijar la extensión del terreno a expropiar.

⁴⁶ Pese a que la tradición constitucionalista mexicana estableció la posibilidad de la ocupación de la propiedad privada en caso de exigirlo así la utilidad pública, y que incluso en la ley fundamental de 1857 se instituyó la expropiación forzosa, únicamente en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, promulgado por el gobierno de Ignacio Comonfort en 1856, definió, por primera y última vez, las obras de utilidad pública. Estas eran “las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutados por las autoridades, o por las compañías particulares autorizadas competentemente”. Connolly, 1997, p. 61. De modo que la expropiación forzosa en favor de las compañías particulares mineras era una posibilidad abierta por del constitucionalismo mexicano.

adicional, el crédito hipotecario del que antes estaba privado⁴⁷, sin embargo esta posibilidad fue legislada hasta la promulgación de la *Ley General de Instituciones de Crédito*, (1897).

En materia fiscal se estableció que el nuevo impuesto que pagarían todas las concesiones mineras sería federal de propiedad. En los otros impuestos sobre la minería se mantendría vigente la *Ley del 6 de junio de 1887* (art. 28). La única causa de caducidad de las propiedades mineras era la falta de pago del impuesto de propiedad (art. 29). La propia iniciativa señalaba que el impuesto federal sería materia de una ley particular.

La Secretaría de Fomento fue la encargada de dar cumplimiento a esta ley para lo cual dictaría las medidas que juzgara convenientes y nombraría inspectores que visitarían la explotaciones y practicarían reconocimientos, sus funciones serían especificadas en el reglamento respectivo (art. 30).

El Título V “Disposiciones Transitorias” estipuló que los contratos que las compañías hubieran celebrado con la Secretaría de Fomento y que estuvieran vigentes podrían continuar en vigor si así lo deseaban los concesionarios, pero si lo preferían podrían optar por la nueva ley quedando relevados “de las obligaciones que les imponen dichos contratos”, se les devolverían los depósitos correspondientes y “adquirirían y conservarían a perpetuidad sus concesiones mineras mediante el pago del impuesto federal de propiedad” (art. 3º.). Por último, se disponía que todos los contratos relativos a minas, incluyendo los de avío, continuarían vigentes “por sus respectivas estipulaciones, y en los puntos omisos, por la legislación minera vigente” (art. 5º.).⁴⁸

En síntesis, el proyecto de ley removió toda disposición relativa a la manera en que debían trabajarse las minas, amplió considerablemente las substancias que se consideraban como parte de la superficie del terreno, pero mantuvo la figura de la concesión, misma que podría ser revocada por la falta de pago del impuesto federal, pero siendo tan pequeño su monto, de facto la propiedad minera por primera vez adquirió el carácter de perpetua.

A pesar de que la exposición de motivos indicaba que el propósito de la ley era conciliar los intereses de los obreros y de los propietarios estableciendo las precauciones necesarias para cuidar de la salud y vida de los trabajadores, fueron elementos que no reguló la ley, pero se indicó que serían regulados por el *Reglamento*, el que, sin embargo, tampoco los normó.⁴⁹

⁴⁷ “Minería. Legislación” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 72. El desarrollo del crédito hipotecario se revisa someramente en el apartado “Por la senda extracongresual: la Ley General de Instituciones de Crédito”.

⁴⁸ “Minuta. Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 31 de mayo de 1892. Senadores, 1892. Vol. II, pp. 478-487.

⁴⁹ El Reglamento que lleva por fecha el 25 de junio de 1892 precisó la manera en que debían llevarse a cabo las exploraciones mineras, pormenorizó y simplificó los procedimientos y trámites a los que debían sujetarse las solicitudes de concesión, fijó los requisitos para el Agente de Minería y para el perito y estableció las obligaciones de estos funcionarios. *Memoria de Fomento*, 1897, p. 73.

La votación en lo general de la Cámara de Diputados se llevó a cabo el 17 de mayo de 1892, y sin discusión alguna la iniciativa fue aprobada por unanimidad de 154 votos.

El debate en lo particular que llevó a cabo la representación popular brinda elementos sobre las prácticas parlamentarias que permitieron alcanzar nuevos consensos. Al tratarse de una ley que normaba la explotación de la principal riqueza del país, se buscó que fuera formulada y modificada antes de presentarse al pleno.

El vocero de la dictaminadora, José María Romero, explicó que la comisión había sostenido varias conferencias con el secretario de Fomento, a las que acudieron varios diputados así como comisiones de mineros de tres estados de la República donde la minería era la principal industria (Guanajuato, Hidalgo y Zacatecas). Romero agregó que en esas entrevistas varios diputados: Gamboa, Joaquín Casasús, Francisco Bulnes, José Y. Limantour, entre otros, habían hecho observaciones para que en "cuestión de detalle" se modificaran algunos artículos, pero todos habían aceptado los principios económicos que guiaban la iniciativa de ley.⁵⁰

Efectivamente, las modificaciones propuestas precisaron algunos detalles técnicos sobre la construcción de socavones de desagüe y ventilación (art. 12)⁵¹ (adiciones que fueron aprobadas por unanimidad) y sobre el uso de las aguas subterráneas y superficiales (propuestas que fueron rechazadas por la dictaminadora).⁵²

La comisión de dictamen del Senado⁵³ recogió los principales argumentos de la exposición de motivos y los presentados en el dictamen de la cámara de origen. No obstante, afirmaba que la iniciativa había sido considerada por unos "como de notorio provecho para el

⁵⁰ La comisión destacó que pese a que había hecho suyas la mayor parte de las recomendaciones, no las había integrado al proyecto de ley sino que las presentaría al pleno. 15º Congreso. Intervención de José María Romero. Sesión del 18 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 881. La modificación más importante se refería a los socavones para ventilación y desagüe que había sido previamente discutida entre el Secretario de Fomento y la Diputación de Guanajuato, según manifestó el propio Fernández Leal al Senado. 15º Congreso. Intervención del Secretario de Fomento. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, T. II, p. 430.

⁵¹ El Diputado Demetrio Salazar explicó a la Cámara que a pesar de que previamente la comisión había discutido con el diputado Gamboa sus propuestas, éstas no habían sido integradas a la iniciativa porque no conocía los detalles para la ejecución de los socavones de desagüe y ventilación. Se comprometió a modificar el artículo 12º del proyecto de ley. 15º Congreso. Intervención de Demetrio Salazar. Sesión del 18 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. IV, p. 881.

⁵² El diputado Bribiesca propuso una adición al artículo 9º. que establecía que "las aguas procedentes de los trabajos subterráneos de las minas, pertenecen a los dueños de éstas [...]". La adición propuesta era en los siguientes términos: "Así como las que se hayan adquirido por dominios anteriores a la legislación vigente". El diputado Bribiesca explicó que con esta adición se garantizaría el uso de agua potable esencial para el consumo de los trabajadores, elemento sin el cual no podrían fundarse establecimientos mineros. La comisión rechazó la adición por considerarla redundante. 15º Congreso. Intervenciones de Bribiesca y Demetrio Salazar. Sesión del 18 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, T. pp. 886-890.

⁵³ Las Comisiones Unidas de Industria y Justicia quedaron integradas con Enrique María Rubio, Agustín Del Río, Ignacio T. Chávez, Miguel Castellanos Sánchez, E. Calderón y F. G. Mendizábal. "Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia consultando un proyecto de ley minera de los Estados Unidos Mexicanos", 15º Congreso. *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 409.

desarrollo y prosperidad de la industria minera del país”, y otras la consideraban “muy peligrosa a ese respecto”.

Los miembros de la comisión señalaron que esta oposición era natural “cuando se trata de radicales reformas en cualesquiera de los puntos que abarca la legislación, muy particularmente si se relacionan con “grandes intereses”.⁵⁴ Razón por la que la dictaminadora comparó la iniciativa con la legislación vigente en España, Venezuela y Chile para concluir que “en otras naciones ilustradas” “la propiedad en minas está más asegurada que en México”, aún así los comisionados confiaban en que la reforma propuesta sería una “poderosa palanca de prosperidad y pudiera decirse, poderoso motor del comercio y la agricultura”.⁵⁵

La comisión solicitó que se dispensaran trámites omitiendo la segunda lectura, su vocero Enrique María Rubio, explicó que faltaban pocos días para que terminara el periodo de sesiones y la propia iniciativa señalaba que la ley entraría en vigor el 1o. de julio de 1892, en consecuencia si la acción legislativa no era expedita no podría cumplirse con esta disposición.

El senador Gumersindo Enríquez se opuso a la dispensa de trámites porque las reformas propuestas no eran de notoria urgencia ni de obvia resolución, por el contrario, era un asunto grave que se expresaba en el hecho de que apenas se había hecho pública la iniciativa del ejecutivo todos los estados mineros habían enviado comisiones “para suplicar que no se insistiera en la expedición de esta ley”,⁵⁶ de este modo solicitó que se tomaran en cuenta las resistencias provenientes de las entidades tradicionalmente mineras.

La dictaminadora insistió en la necesidad de la pronta promulgación de la reforma pues de otra manera se perdería la inversión de capitales extranjeros ya comprometidos.⁵⁷

La voz solitaria del senador Enríquez frente a la comisión de dictamen muestra la confrontación de los intereses regionales frente a los que decían defender una posición nacional. Para los miembros de la comisión Enríquez representaba a la “inercia que la

⁵⁴ “Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia consultando un proyecto de ley minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 399.

⁵⁵ “Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia consultando un proyecto de ley minera de los Estados Unidos Mexicanos”. 15º. Congreso. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, pp. 400-401.

⁵⁶ 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, Vol. II, p. 420.

⁵⁷ El vocero de la comisión, Enrique María Rubio, precisó que un sindicato de capitalistas belgas había denunciado una zona minera y solicitó que se le enviara la legislación mexicana vigente. Sin embargo, los empresarios habían manifestado que el Código de Minería no daba suficientes garantías a las inversiones. El proyecto de reforma que nos ocupa les fue remitido y respondieron que en cuanto se promulgara la ley podrían invertir 2 millones de pesos. 15º. Congreso. Intervención de Enrique María Rubio. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II p. 424. A este razonamiento Enríquez respondió que eran débiles elementos para esperar que los capitales extranjeros vengan a fomentar nuestra minería. 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 426. La dispensa de trámites fue aprobada por 38 votos contra dos. Votó en contra, además de Gumersindo Enríquez, Jesús Castañeda.

tradicción opone al progreso”.⁵⁸ El senador opositor se presentaba a sí mismo como representante del estado de Guanajuato, tradicional entidad de producción argentífera, cuyos intereses serían sacrificados para obtener el concurso de las grandes empresas internacionales.

El que se calificara al senador por Guanajuato como representante de la tradición tenía fundamento, puesto que defendía la tradición jurídica hispánica contenida en las *Ordenanzas* y en el Código de 1884. Enríquez sostuvo que “El criterio de las antiguas leyes era éste: yo [Estado] doy las minas al que las trabaje, y la legislación de hoy dice: yo doy las minas al que me pague, y mientras me pague puede poseerlas, trabájaslas o no”.⁵⁹ En otras palabras, según este senador, la reforma subordinaba el fomento de la riqueza pública a la obtención de un impuesto federal, por lo que exigió que se diera a conocer la iniciativa sobre el impuesto a federal de minas --que el Ejecutivo ya había entregado a la comisión de dictamen.

El impuesto sobre las minas se componía de dos partes. Uno debía pagarse una sola vez, en estampillas que se fijaban en el título de propiedad, a razón de diez pesos por cada pertenencia. El otro impuesto se pagaba trimestralmente a razón de diez pesos anuales por cada pertenencia.⁶⁰ El senador Enríquez no pudo menos que ironizar porque a tan bajos rendimientos para la federación, el Estado renunciara a su facultad de vigilar la explotación minera.

Enríquez en su intervención criticó los elementos más sobresalientes del proyecto de ley. En primer lugar juzgaba que la ley no era consecuente puesto que en la exposición de motivos se señalaba que la propiedad minera alcanzaba plena seguridad al gozar por primera vez de las mismas garantías que una casa, una fábrica o cualquier establecimiento. No obstante, la reforma establecía que las minas serían confiscadas si se dejaba de pagar el impuesto, cuando su propiedad debiera ser “embargada y rematada” como sucedía a otras formas de propiedad en caso de adeudo fiscal, pero no confiscada, lo que, además de abrir grandes inconvenientes, continuaba dando a la minería un tratamiento distinto al que recibían los otros sectores.⁶¹

⁵⁸ 15º. Congreso. Intervención de Enrique María Rubio. Sesión del 28 de mayo de 1892. *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 422.

⁵⁹ 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 28 de mayo de 1892. *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 425.

⁶⁰ La misma iniciativa --que fue promulgada el 6 de junio de 1892-- señalaba que la propiedad de la mina se perdía por la falta de pago de la contribución durante tres meses a partir del vencimiento de un trimestre. Los propietarios de minas podían abandonar sus derechos avisando oportunamente a la Secretaría de Hacienda. Posteriormente el decreto del 31 de octubre de 1892 modificó las cuotas para las minas o criaderos de hierro y de mercurio, reduciendo el valor de las estampillas que se fijarían en los títulos de propiedad a un peso por hectárea, y la cuota del impuesto anual a un peso cincuenta centavos por hectárea. “Minería. Legislación” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 74.

⁶¹ 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 25 de mayo de 1892. *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 427.

En segundo lugar, la voz opositora y solitaria del Senado señaló que aunque la ley tenía por propósito facilitar los trámites para obtener concesiones y títulos de propiedad, en realidad propiciaba la corrupción dando excesivas competencias a los agentes de la Secretaría de Fomento, que serían los encargados de registrar los denuncios y tramitarlos⁶² (podríamos agregar que el mismo peligro se corría con los peritos que calificarían los casos de oposición o denuncios, y con los jueces que podrían ser cohechados cuando se tratase de grandes compañías frente a pequeños propietarios). En realidad, Enríquez se oponía a que desapareciera otra institución de origen colonial: las diputaciones de minería. Estas a lo largo del siglo XIX habían ido perdiendo facultades, pero para principios de la década de 1890 continuaban siendo una organización gremial que calificaba los denuncios y los tramitaba.⁶³

A la defensa de la supresión de las diputaciones de minería salió Pedro Diez Gutiérrez para quien debían abolirse precisamente porque se trataban de organizaciones gremiales de carácter corporativo las que habían perdido razón de ser al establecerse en el país, la igualdad de los ciudadanos ante la ley.⁶⁴

Por último, el senador Enríquez argumentó la falta de oportunidad política para promulgar la ley pues ante “una verdadera decadencia en esta industria, cuando en varios de nuestros principales minerales están paralizados los trabajos, cuando el país entero se resiente de un malestar general y cuando tenemos hasta una crisis política, no es ni puede ser oportuno, dar una ley que pueda muy bien dejar sin trabajo a multitud de trabajadores exponiéndonos con esto hasta a perturbar el orden”.⁶⁵

Pese a cada una de las razones expuestas por Enríquez, la iniciativa de ley fue aprobada en lo particular y en lo general por 38 votos a favor y el voto del senador Enríquez en contra.⁶⁶ Entró en vigor en la fecha prevista: el 1.º de julio de 1892.

Revisar las prácticas parlamentarias seguidas en el proceso legislativo de la ley minera permitirá ilustrar la gestación de una nueva relación entre el Ejecutivo y el Congreso.

⁶² 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 426.

⁶³ Para el senador Enríquez los mecanismos establecidos en el código de 1884 ofrecían mayores garantías a los mineros, puesto que la Diputación de Minería extendía copia por duplicado del acta de denuncia y esta copia certificada servía de garantía al denunciante; con el nuevo sistema únicamente se asentaba en un registro el día y hora de la presentación de la denuncia. “Con este procedimiento muy pocas garantías prestan estos delegados; y no se me diga que como funcionarios públicos son incapaces de cometer un fraude”. 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 426.

⁶⁴ Para el senador Diez Gutiérrez “las Diputaciones de Minería tenían su razón de ser antes, porque para resolver los asuntos de minería se necesita de hombres entendidos y no eran más que tribunales especiales que se habían instituido para juzgar a los nobles [...] Así es que yo encuentro como un gran paso dado en la vía del progreso la supresión de las Diputaciones de Minería”. 15º. Congreso. Intervención de Pedro Diez Gutiérrez, Sesión del 23 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, pp. 431-432.

⁶⁵ 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 427.

⁶⁶ 15º. Congreso. Sesión del 28 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 433.

En el capítulo anterior se ha señalado que el estudio y elaboración del Código Minero quedó a cargo de la Sociedad de Minería, organización impulsada por el Ejecutivo, en la que participaron por designación del entonces secretario de Fomento Manuel Dublán, grandes empresarios y funcionarios federales. Este fue un mecanismo extracongresual que suprimió la representación territorial evitando las previsibles resistencias de los estados afectados. El Congreso en la elaboración del Código se mantuvo como observador, su participación se redujo a otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en esta materia, y después se limitó a ratificar la autorización otorgada ya promulgado la ley. Con base en estos procedimientos se afirmó en el capítulo anterior que en la década de 1880 se observaba una tendencia a que el Congreso se desprendiera de sus facultades legislativas.

En el *iter legis* seguido en la *Ley Minera* de 1892 se observa una recuperación de los canales institucionales y la activa participación del Congreso, lo que apunta a una nueva relación de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Una primera versión de la iniciativa fue elaborada por la Secretaría de Fomento, y en particular por su titular Fernández Leal y por su oficial mayor Martínez Crespo, quienes se basaron en un profundo estudio y tomaron en cuenta las críticas que los empresarios habían hecho al código de 1884. Este "borrador" fue ampliamente publicitado, quizá con un doble propósito: atraer inversionistas extranjeros y medir la posible oposición del gremio minero tradicional. Diversas diputaciones de minería y en especial la guanajuatense, se acercaron al Ejecutivo para sugerir que se introdujeran algunas modificaciones procurando que "si se había de dar la ley, ésta fuera lo menos mala posible, pero esto no quiere decir que estuvieran conformes con ella".⁶⁷

Una vez que el Ejecutivo entregó a la Cámara de Diputados la iniciativa, Fernández Leal llevó a cabo varias reuniones para los intereses de la federación y los estados. A estas entrevistas acudieron las comisiones enviadas por los gremios mineros de los estados que tradicionalmente se habían orientado a la industria argentífera: Guanajuato, Hidalgo y Zacatecas⁶⁸, asistieron también determinados representantes populares, y en especial la diputación guanajuatense, así como los miembros de las comisiones de dictamen de ambas cámaras, quienes acordaron introducir nuevas modificaciones de índole técnica.

El secretario de Fomento, haciendo uso de su atribución constitucional, acudió al Senado para presentar y defender la iniciativa que proponía, lo que sin duda era una forma de presión sobre los legisladores.

⁶⁷ 15º. Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 28 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 425.

⁶⁸ 15º. Congreso. Intervención de Enrique María Rubio. Sesión del 28 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 423.

Resulta significativo un doble proceso: por un lado la ley suprimió la organización de índole gremial-territorial que se concretaba en las diputaciones de minería. Por otro lado, en el Congreso se asiste a una recuperación de la representación territorial que se manifestó en tres instancias: los representantes enviados por los estados; en el Senado --cuyos miembros formalmente representan a las entidades-- y por ende, es ilustrativo que la oposición surgiera de un estado minero; y en la recuperación en la cámara baja de la representación por diputaciones --mecanismo que se había introducido en la ley suprema cuando en el país había un congreso unicameral precisamente con el objeto de introducir la representación de los estados.

La conciliación de intereses fue posible con base en dos factores que eran ampliamente aceptados por el conjunto de los actores político: la necesidad de uniformar la legislación en toda la República, y en ese sentido dotarla de un carácter federal; y la urgencia de transformar la propiedad minera, y en especial suprimir el denuncia, demanda que por décadas los empresarios habían presentado.

El hecho de que se aceptara el principio de uniformidad legislativa muestra que nos encontramos ante un nuevo tránsito del federalismo mexicano. En la década anterior al discutirse la reforma a la fracción X del artículo 72 constitucional que facultó al Congreso para expedir leyes en materia de minas, se levantó una débil oposición que defendió que eran los estados los que debían continuar reglamentando la industria extractiva y percibiendo las rentas que ésta producía. En el capítulo precedente de este trabajo se afirma que esta oposición obedeció a un horizonte confederal y posiblemente debido a esta resistencia el Código de 1884 se elaboró por vías extracongresuales y también extraconstitucionales para evitar la oposición más o menos organizada que pudieran haber ofrecido las asociaciones gremiales con base territorial.

Una vez que el Código Minero --con todos sus defectos-- fue promulgado sentó que el principio de unificación legislativa era irremisible. Es probable que ese Código aunado a la fundación de la Sociedad de Minería favorecieran la desarticulación de las organizaciones tradicionales, mismas que al defender sus intereses corporativos se presentaron como un reducto del confederalismo.

Otro importante golpe al confederalismo había sido la promulgación de la *Ley del 6 de junio de 1887* pues delimitó de manera precisa las rentas que pertenecían a los estados y a la federación.⁶⁹ La misma ley autorizó al Ejecutivo Federal para celebrar contratos otorgando

⁶⁹ Los metales y minerales que no fuesen minas de carbón, petróleo, hierro y al azogue pagarían un solo impuesto sobre los productos, el cual no podría exceder el dos por ciento de su valor (art. 4), ingreso que percibirían los estados (art. 5). El mismo artículo establecía que el monto de este impuesto lo fijarían las legislaturas de los estados, y el Congreso de la Unión para las minas ubicadas en el Distrito y Territorios,

franquicias amplias y concesiones especiales a las empresas que invirtiesen un capital mínimo de 200 mil pesos, exceptuándolas de cualquier impuesto menos el del timbre (art. 10).⁷⁰ A pesar de que esta ley continuó dando una importante participación a los estados en el disfrute de rentas provenientes de la minería, la Secretaría de Fomento en su exposición de motivos a la ley minera de 1892 reconoció que la mayor parte de las empresas se habían acogido al artículo 10. Es decir, *de facto* desde 1887 el principal impuesto que generaba este sector productivo era el gravamen del timbre que era de carácter federal. Quizá los estados se vieron obligados a aceptar la pérdida de estas rentas ante un argumento incontrovertible: el Estado mexicano necesitaba apoyar con franquicias a la industria minera.

Es probable que al discutirse la *Ley Minera* de 1892 no se manifestara ya una resistencia por parte de los estados a perder sus rentas, simplemente porque ya las habían perdido.

En síntesis, para la década de 1890 el horizonte confederal como expresión de la defensa de los intereses de los estados se había desvanecido. Las entidades habían aceptado que se unificara la ley en la República, y a lo largo de los años de 1880 aceptaron perder paulatinamente los ingresos generados por la minería, ambos factores aceleraron la desarticulación de las organizaciones de carácter gremial-territorial.

Al desaparecer al horizonte confederal se recuperó el Congreso --por lo menos para la Ley Minera-- como vehículo legislativo. Paradójicamente ello fue posible a partir de la reactivación de su representación territorial, lo que indica que se estaba gestando una nueva relación entre el Ejecutivo y el Congreso y entre la federación y los estados. Las entidades ratificaron el pacto implícito celebrado con la administración central de abandonar sus rentas y su capacidad de regulación sobre la principal industria del país a cambio de continuar participando en los beneficios del crecimiento económico.

En el proceso legislativo de la ley que nos ocupa se muestra la creciente importancia de un actor de suyo influyente pero que no tenía una representación formal en el Congreso: el capital extranjero, el que sin embargo y como lo muestra la intervención en el Senado del secretario de Fomento contaba con la capacidad de presionar al Ejecutivo.

En la discusión en el Senado se encuentra como trasfondo el antiquísimo y reiterativo debate acerca de si el Estado mexicano debía favorecer a los empresarios nacionales o debía

"atendiendo a las necesidades de su erario y a la protección que deben acordar a la minería". Las haciendas de beneficio "u oficinas metalúrgicas de cualquier clase que sean" pagarían a la entidad en la que estuvieran ubicadas, un impuesto único no mayor de seis al millar sobre el valor de la finca con su maquinaria (art. 6). La Federación recibiría el 25% de las contribuciones que correspondieran a los estados (art. 7). La Ley del 6 de junio de 1887 se reproduce íntegra en Luna Argudín, 1997, pp. 65-68.

⁷⁰ Ley del 6 de junio de 1887 en Luna Argudín, 1997, p. 67.

favorecer lo que hoy en día llamaríamos “desregulación”, para que el conjunto del país se beneficiara con la inversión de capitales sin importar su origen.

El vocero de la comisión esgrimió un argumento que se ha repetido innumerables veces en la historia del país: la falta de espíritu de empresa de la iniciativa privada mexicana obligaba a buscar inversionistas en el exterior. “La falta de capitales en la actualidad se explica fácilmente --afirmó Rubio-- porque nuestros ricos los emplean en otra clase de negocios; pero tan luego como vengan las garantías que da al capital la nueva ley, él vendrá del extranjero y dará fomento a la minería”.⁷¹

La historiografía mexicana desde una perspectiva nacionalista ha señalado que la nueva ley efectivamente hizo irrevocable la propiedad minera, pero

la libertad de explotación benefició a especuladores e inexpertos que con trabajos inadecuados acarrearón la ruina de muchas minas. La ineficaz vigilancia de las autoridades provocó gran número de desgracias humanas [...] la acumulación de títulos, franquicias y contratos favorables a los extranjeros ayudó a polarizar la situación política en la primera década del siglo XX.⁷²

En pocas palabras, la *Ley Minera* se ha presentado como una muestra del “entreguismo” de Díaz al extranjero, que condujo a que la economía mexicana dependiera exclusivamente del capitalismo internacional.

El acelerado crecimiento de la inversión extranjera ha soslayado el importante papel, aunque subordinados, del capital nacional en el desarrollo porfiriano. Los capitalistas mexicanos buscaron nuevas formas de participar en el auge productivo de fines de siglo: se asociaron con capital foráneo, invirtieron a través de la venta de acciones de las empresas mayores, se convirtieron en abastecedores de insumos y muchas de sus ganancias fueron invertidas en la fundación de bancos.⁷³

Si los logros de la Ley Minera se midieran a partir de sus propósitos declarados: incrementar las inversiones, aumentar la producción tanto de las explotaciones mineras como de las haciendas de beneficio y abaratar los costos de producción, fue un éxito rotundo, según lo muestra el siguiente cuadro.

⁷¹ 15º. Congreso. Intervención de Enrique María Rubio. Sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, Vol. II, p. 429.

⁷² Velasco Ávila et al., “Cuerpos y legislación minera”, 1988, pp. 357-358.

⁷³ Velasco Ávila et al., “Minería moderna e inversiones”, 1988, p. 364. Para mayores detalles sobre los inversionistas nacionales véase este texto citado.

Cuadro 1
Producción de plata 1881-1896

Legislación Vigente	Quinquenios	Producción Total (En Pesos)	Media Anual (En Pesos)	Diferencia
Legislación de los estados	1881-1885	127, 827, 478	31, 565, 495	
Código de 1884 y Ley del 6 de junio de 1887	1886-1890	199, 208, 204	39, 841, 690	+ 8, 276, 145
Ley de Consolidación	1892-1896	225, 247, 459	56, 34, 864	+ 16, 420, 224

Fuente: Memoria de Fomento, 1897.

El aumento de producción no sólo se registró en la producción argentífera que entre 1880 y 1910 pasó de 11 a 36 millones de kilogramos, sino también en la producción de oro, explotación que fue estimulada con leyes "más liberales" y específicas para este ramo⁷⁴ que en el mismo periodo pasó de 34,500 kilogramos a 464,000. Pero aún más notable fue el incremento en el del cobre que de \$ 260,000 alcanzó los \$32,000,000 en 1906.⁷⁵

La selección de datos del cuadro 1 que presentó la Secretaría de Fomento no deja de ser significativa puesto que la producción del metal blanco ha sido agregada con base en los periodos en que estuvieron vigentes las distintas legislaciones. En las sucesivas leyes Fernández Leal consideraba que se manifestaba un notorio avance en un doble sentido: la federalización de la regulación minera, y el tránsito de una concepción patrimonialista a una liberal. Desde esa perspectiva los resultados eran elocuentes: en tan sólo cuatro años y a pesar de la crisis de 1892 se había duplicado el monto obtenido en pesos, por ello el secretario juzgaba que la legislación de 1892 era un ejemplo a seguir para el conjunto de la administración pública.

En resumen en este apartado se ha señalado que para el Ejecutivo la *Ley Minera* fue producto del encuentro de "la antigua aspiración de la Secretaría de Fomento de introducir en la minería los principios de la doctrina liberal" y la necesidad de proteger esta industria con una "legislación estimuladora".

En cuanto la ley otorgó "la más amplia libertad al trabajo e iniciativa individual, -- como indicaba la dictaminadora de la Cámara de Diputados-- medios para la fácil y económica

⁷⁴ A pesar de que México era un país rico en yacimientos de oro, su producción había sido relativamente baja puesto que "casi se podría decir que la totalidad producida en el país proviene de la ley oro de los minerales de plata". Ante la caída del precio internacional del metal blanco la Secretaría de Fomento presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa (después conocida como la *Ley de 4 de junio de 1894*) que autorizó a esa Secretaría a celebrar contratos otorgando concesiones especiales a las empresas. Los concesionarios estaban obligados a invertir 500 mil pesos en los tres primeros años y debían aumentarlo hasta un millón en los cinco años siguientes. Tenían la obligación de montar un establecimiento metalúrgico capaz de beneficiar cuatrocientas toneladas a la semana. A cambio gozarían de una reducción en el impuesto minero anual, quedaban exentos de todo impuesto federal excepto el del Timbre. El secretario de Fomento afirmó que esta ley tendió a atraer el capital extranjero a la exploración y explotación de nuestros placeres auríferos. La producción de oro paso de \$ 1, 269, 907 obtenidos en el periodo fiscal 1892-1893 a 6, 054,078 obtenidos en el periodo fiscal 1895-1896, incremento que Fernández Leal atribuía a esta ley. *Memoria de Fomento*, 1897, p. 74.

⁷⁵ González Navarro, 1964, p. 343.

adquisición de las riquezas minerales y sólidas garantías para la propiedad”, se esperaba que aumentaría substancialmente la inversión del capital extranjero, y en este sentido alcanzó los objetivos que perseguía. Pero, la Federación no renunció a regular directamente su patrimonio tradicional (minerales preciosos), al que se añadió empezaba a adquirir importancia para el desarrollo nacional: los minerales necesarios para la industrialización.

En lo que se refiere a las prácticas parlamentarias se observa una recuperación de los canales institucionales y la activa participación del Congreso que reactivó su representación territorial. La cooperación entre el Congreso y el Ejecutivo fue posible a partir del consenso en la necesidad de estimular la producción minera y uniformar la legislación en toda la República, y en ese sentido dotarla de un carácter federal. El hecho de que se aceptara el principio de uniformidad en el marco institucional indica un nuevo tránsito del federalismo mexicano, caracterizado por la desaparición del horizonte confederal, más aún, incluso podría sugerirse que la colaboración entre los poderes públicos se cimentó en el debilitamiento del confederalismo.

Los límites de la vida congresal: la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos y Tierras Nacionales

Al revisarse el proceso legislativo para formular la *Ley Minera* de 1892 se observó la recuperación de los canales institucionales para legislar, aunque el Ejecutivo jugó un importante papel de conciliación entre los mineros de las regiones de explotación tradicional, las exigencias de las compañías extranjeras y el propio credo del alto funcionariado político, convencido como estaba de que el camino para fincar el progreso del país era la liberalización económica.

El *iter legis* que se siguió para reformar la *Ley de Colonización* de 1883 ofrece una práctica parlamentaria interesante pues, como en otras ocasiones, el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo para modificar la legislación, pero ahora la conciliación de los diversos sectores dedicados a la agricultura no se llevó a cabo por canales enteramente extracongresuales.

De acuerdo al testimonio del secretario de Fomento, Manuel Fernández Leal, la secretaria a su cargo elaboró un estudio para redactar el proyecto de ley que formuló con el acuerdo de “algunos diputados”⁷⁶, y solicitó al Congreso la autorización para que el Ejecutivo pudiese legislar en esta materia⁷⁷, pero la solicitud iba acompañada con 19 bases que

⁷⁶ Desafortunadamente la *Memoria de Fomento* no indica el nombre de estos legisladores.

⁷⁷ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 3,

normaban el sentido general que habría de adquirir la ley. El Congreso autorizó al Presidente con el decreto del 18 de noviembre de 1893.

La elaboración de las *Bases* recayó en el titular de Fomento, quien probablemente trabajó en estrecha colaboración con la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados, y es posible que la comisión consensara las *Bases* entre diputados y senadores, lo cierto es que no se advierte debate alguno en el pleno.

Fernández Leal en la *Memoria* de su ministerio señalaba que la legislación anterior sobre colonización fue insuficiente ya que las restricciones impuestas para evitar el acaparamiento de terrenos --aunque filantrópicas-- eran "una rémora" que dificultaban su venta y explotación. Argumentó que 2,500 hectáreas de tierras baldías (tope que había puesto la Ley de Colonización para la adquisición de tierras) no eran suficientes para alentar al cultivador, ya que se trataba de tierras marginales, sin irrigación y mal comunicadas.⁷⁸ La obligación que tenían los propietarios de cercar, poblar y cultivar los terrenos --según el secretario-- condujo a su encarecimiento y a "acrecentar al coeficiente de capital necesario para explotarla". Reconocía que el gobierno había estado sometido a presiones de los grupos agrícolas que solían burlar la legislación anterior puesto que "el terrateniente lo mismo que el poseedor de bienes muebles, se resiente a toda influencia prohibitiva". Por ello insistió en que la legislación debía basarse en "los principios económicos [que] establecen que la propiedad exige solidez y garantías", y concluía que con medidas restrictivas no se consigue otra cosa que dificultar nuestro privilegiado territorio". Por ello, la nueva ley procuraba garantizar la propiedad territorial, puesto que sólo "se explotaba con éxito en los regímenes de libertad".⁷⁹

Estas declaraciones ilustran que los objetivos de la ley eran tres: eliminar restricciones a la extensión de tierras que se podían poseer, suprimir las restricciones que se habían impuesto sobre su explotación y regularizar las diversas formas de propiedad. Es probable que solamente como un recurso retórico se insistiera en que también tenía por objeto impulsar la colonización extranjera⁸⁰, cuando en realidad tendía a reorganizar la tenencia de la tierra.

⁷⁸ El secretario de Fomento señalaba que "Lo mejor de las tierras del país por su fertilidad por su proximidad á los grandes centros de población y a las principales vías de comunicación, por estar bien regadas o disfrutar de condiciones climáticas favorables, pertenecen desde tiempo inmemorable á los particulares; las tierras baldías, en general, no son tan favorecidas, y por eso están tan baldías; desde este momento, fijar en dos mil quinientas hectáreas el límite adquirible o unidad para el fraccionamiento, era crear una dificultad para el denuncia, adquisición y venta de los terrenos, y, por consiguiente, para su población y cultivo". "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 4.

⁷⁹ "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 5.

⁸⁰ Fernández Leal insistió en que la nueva legislación permitiría "ofrecer al nacional laborioso y al inmigrante emprendedor, no las incertidumbres y las inquietudes de una propiedad precaria, sino que los estimulen emplear sus capitales y sus energías en el cultivo del suelo. Sólo a esa costa podrá haber inmigración y colonización, y la Ley de 26 de Marzo de 1894 es uno de los pasos más francos y más decisivos que se han dado en el país en ese sentido". "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 6.

La legislación sobre tierras de 1894 era resultado de dos complejos procesos que han recibido poca atención:

Primero, al igual que la *Ley Minera* de 1892, redefinió las proporciones de los ingresos que corresponderían a los estados y las que corresponderían a la federación por concepto de venta de las tierras propiedad de la nación.

Segundo, la reforma buscaba el fomento de la agricultura comercial, al tiempo que se afanó por conciliar los intereses de los empresarios, los derechos de los poseedores y pequeños propietarios, los derechos de los pueblos sobre sus ejidos y garantizar que el erario federal realmente se beneficiara con la enajenación de estas tierras, pues con la ley anterior había obtenido escasos recursos.⁸¹

Quizá el Ejecutivo previese que la reforma propuesta afectaría dos ámbitos que a lo largo del siglo XIX se habían caracterizado por presentar grandes resistencias: las legislaturas de los estados y los sectores productivos tradicionales. Si se toma en cuenta que era frecuente que los empresarios y financieros (que eran dueños de muchas de las compañías deslindadoras) negociaban sus intereses directamente con los miembros del gabinete, entonces es probable que el Ejecutivo se viese obligado a recurrir al Congreso con el objeto de legitimar la reforma que los privilegiaría, pero también para introducir algunos elementos que beneficiaran a pequeños propietarios y a los pueblos, y lo que no era menos importante, acaso se acudía al Legislativo como órgano en el que se mantenía --aunque menguada-- una representación territorial para negociar ahí que los estados perdieran una importante fuente de ingresos.

La autorización al Ejecutivo para reformar la ley vigente sobre tierras baldías se componía de dos artículos. El primero autorizó al Ejecutivo para reformarla y estaba acompañada de las 19 bases que servían de criterios generales para orientar la elaboración del proyecto de ley. El segundo artículo señaló, como en otras ocasiones, que el Ejecutivo debía dar cuenta al Congreso del uso que hubiera hecho de esta autorización⁸², explicaciones que fueron vertidas en la *Memoria de Fomento* de 1897.

El proyecto de ley efectivamente siguió las *Bases* aunque precisándolas y detallándolas, por ello al revisar el contenido de la legislación se mostrará el tránsito entre las

⁸¹ De acuerdo a la *Memoria de Fomento* entre 1883 y 1888 los terrenos deslindados por las compañías alcanzaron las 33, 811,524 hectáreas, y entre fines de 1888 y fines de 1892 se deslindaron 16, 820, 141. "En menos de diez años la extensión deslindada fue de 50.631,665; la tercera parte que correspondió a las compañías colonizadoras representaron 1, 607,493 hectáreas, que produjo al fisco \$ 493, 882 en títulos de la Deuda Pública; las excedencias y demasías sometidas a composición fueron de 4, 222,991 hectáreas y su producto \$ 1, 280,328". "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 3.

⁸² "Decreto del Congreso que autoriza al Ejecutivo para reformar la legislación vigente sobre terrenos baldíos del 18 de diciembre de 1893", se reproduce íntegro en Luna Argudín, 1997, pp. 84-88

Bases --sancionadas por el Congreso-- y la ley promulgada --de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo.

En lo que se refiere a la división de facultades de los estados y el poder federal se estableció que este último quedaría encargado de amplias zonas. Las *Bases* asentaron que pertenecían a la federación los terrenos fronterizos, las costas de la República, la zona marítima y las riberas de los ríos navegables y flotables para salvaguardar la soberanía nacional (base IV convertida en art. 14). La ley especificó "la anchura" que debían tener esas áreas y agregó que para su conservación serían también inalienables los terrenos en los que hubiera "ruinas monumentales" (art. 18). La federación como encargada de los intereses nacionales se reservó temporalmente "los terrenos baldíos que estime conveniente, para conservación o plantíos de montes, reservación o reducción de indios, o colonización en los términos que establezcan las leyes" (art. 21).

La ley promulgada en su artículo 18 introdujo una nueva facultad para la Secretaría de Fomento que no estaba contemplada en las *Bases*: podría celebrar "contratos de arrendamiento, aparcería u otros que no transfieran el dominio" con el objeto de explotar los terrenos nacionales "mientras no haya quien solicite su enajenación". Asimismo indicó que se expediría un reglamento para la explotación "de maderas, resinas u otros productos de dichos terrenos". Sin embargo, el artículo 19 fijaba que estos contratos serían temporales, pues no impedirían la enajenación de los baldíos, y los arrendatarios deberían entregar los terrenos cuando hubieran sido denunciados y adquiridos. Esta inseguridad en la tenencia de la tierra quedaba compensada con la parte final del artículo 18 que estableció que los arrendatarios tendrían *derecho de tanto* (es decir, de ser los primeros en comprar el terreno) siempre y cuando indemnizaran "al denunciante de los gastos que hubiera hecho en el denuncia, mensura y deslinde del terreno". Los artículos 18 y 19 servirían para que el Ejecutivo arrendara inmensos terrenos para la explotación de maderas y bosques --como se verá más adelante.

Resultaba especialmente significativo que la mayor parte de los ingresos obtenidos por las ventas de tierras se destinaran a la federación. La base IX determinaba que del precio de las tierras enajenadas se darían dos tercios al erario federal y un tercio a la entidad federativa en la que el terreno se localizara y agregaba "pero sin que, ni la federación ni los estados puedan rehusar el pago que se les haga en los títulos o créditos legítimos que constituyen respectivamente su deuda pública, cuando el adquirente quisiere pagar en esa especie".

La base X era aún más restrictiva para los estados puesto que proponía que los terrenos nacionales serían enajenados en el precio y bajo las condiciones que dictara la Secretaría de Fomento y las rentas recabadas pertenecerían exclusivamente al erario federal, estas disposiciones se concretaron en el artículo 13.

Este artículo introdujo importantes cambios respecto a las leyes y circulares que se habían promulgado previamente.

Primero, modificó el porcentaje que correspondía a los estados y a la federación ya que la *Ley del 22 de julio de 1863* había establecido que los baldíos se pagarían dos tercios en numerario y un tercio en bonos de la deuda pública, nacional o extranjera. De los dos tercios en efectivo uno se daría a la entidad y el otro a la federación (art. 4).

Segundo, modificó la forma de pago. La *Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883* estableció que el pago debería ser al contado. Una circular del 20 de enero de 1888 nuevamente modificó este requisito permitiendo que el tercio que correspondía a la federación se pagara en bonos de la deuda, pues en esa época la Secretaría de Hacienda buscaba recoger los títulos en circulación para negociar la consolidación de la deuda. En cambio, las *Bases* por primera vez establecieron que los estados estaban obligados a aceptar el pago en certificados de la deuda local.⁸³ Para los miembros de la comisión de dictamen del Senado --Ignacio Pombo, Bernabé Loyola y Mariano Bárcena-- esta disposición estimularía “de manera poderosa a los compradores de tierras de la Nación”.⁸⁴

Revisemos la manera en que las *Bases* y la legislación buscaron conciliar los intereses de los diversos sectores sociales involucrados en la agricultura.

En primer lugar, se buscó precisar los terrenos que el Estado podría poner en venta. La base V indicó que se debían clasificar “con entera claridad los terrenos de propiedad nacional”. La ley distinguió entre terrenos baldíos⁸⁵, demasías⁸⁶, y excedencias⁸⁷, con el objeto de que éstas dos últimas se vendieran a los poseedores con importantes rebajas en su precio (base V).⁸⁸

Esta no era la única medida orientada en favor de los pequeños propietarios y en favor de los poseedores sin títulos. La base VIII propuso que para “la enajenación de terrenos baldíos, simplemente ocupados por particulares, aún sin título de ninguna clase, serán

⁸³ “Dictamen que autoriza al Ejecutivo para reformar la Ley de Colonización”. 16º. Congreso. Sesión del 13 de diciembre de 1893, *Senadores*, 1893, Vol. II, pp. 232-233.

⁸⁴ “Dictamen que autoriza al Ejecutivo para reformar la Ley de Colonización”. 16º. Congreso. Sesión del 13 de diciembre de 1893, *Senadores*, 1893, Vol. II, p. 233.

⁸⁵ Los terrenos baldíos eran aquellos que no habían sido destinados a un uso público ni cedidos a particulares o corporación autorizada para adquirirlos (art. 2º). También se considerarían terrenos nacionales los baldíos denunciados por los particulares que hubieran abandonado los trámites para adquirirlos, o cuando el denuncia se hubiera declarado desierto o improcedente “siempre que hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos” (art. 5).

⁸⁶ Las demasías eran los terrenos “poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que este determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título y, por lo mismo, confundido en subtotalidad con la extensión titulada” (art. 3º).

⁸⁷ Las excedencias eran los terrenos poseídos por los particulares, durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan, pero colindantes con el terreno que este ampare (art. 4º).

preferidos y favorecidos los poseedores". Para que los particulares pudieran regularizar sus terrenos se introdujo la posibilidad de que por medio de "composiciones" adquirieran excedencias y demasías.

En lo que se refiere a los terrenos de los pueblos, las *Bases* y la ley fueron terminantes al ratificar la decisión del Estado liberal de fraccionar las tierras comunales en lotes individuales. Por ello la base XVII (convertida en el artículo 67) estableció que

subsisten la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces; y los gobiernos de los estados, auxiliados por las autoridades federales, continuarán el señalamiento, fraccionamiento en lotes y adjudicación entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos que formen los ejidos y de los excedentes del fundo legal, cuando no se hubieran hecho esas operaciones.

La importancia de este artículo descansaba en que por primera vez una ley federal indicó el destino de las tierras ejidales, puesto que en esta materia el Estado había llevado a cabo una política contradictoria, fruto de una legislación ambigua, que conviene mostrar.

El ejido fue instituido por la legislación colonial. Las tierras de los pueblos de indios se dividieron en el fundo legal (terrenos en los que se asentaba el caserío del pueblo), ejidos (que eran los campos ubicados a la salida del lugar, que no se cultivaban y eran comunes a todos los vecinos), los propios (terrenos que pertenecían a los ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad) y tierras de común repartimiento (lotes que se repartían a las familias). Los pastos, montes y aguas se sujetaron a un régimen especial que los declaró comunes a todos los habitantes y se prohibió que se cercaran para que todos los pobladores tuvieran un libre acceso y disfrute de estos recursos.⁸⁹

La *Ley Lerdo* (1856) —que como se recordará inició la desamortización de tierras incultas— en su artículo 8º. eximió de la venta de las tierras pertenecientes a corporaciones civiles las tierras de los ayuntamientos, así como "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan".⁹⁰ Poco después, la Constitución de 1857 incluyó en su artículo 27 la *Ley Lerdo* pero con una importante omisión: no se exentó de la venta ni a los ejidos ni propios,⁹¹ lo que constituyó un duro golpe para los

⁸⁸ La Memoria de Fomento explicó que estos descuentos eran rebajas sobre el precio de la tarifa que iban del 33% al 66%, "según el tiempo que haya durado la posesión y la naturaleza del título que la ampare". "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 5.

⁸⁹ La definición es de Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano (sinopsis histórica)*, México, citado por Knowlton, 1998, p. 74.

⁹⁰ La *Ley Lerdo* se reproduce íntegra en Navarro, 1997, pp. 505-511.

⁹¹ El segundo párrafo del artículo 27 constitucional a la letra estableció que "Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". Tena Ramírez, 1988, p. 610.

ayuntamientos, pues no sólo prestaban servicios públicos sino también desempeñaban importantes funciones de representación política.

La omisión constitucional dio lugar a una aplicación de la ley contradictoria. En términos generales, se puede afirmar que en los últimos años de 1870 y los primeros de la siguiente década las autoridades federales, y en particular la Secretaría de Fomento insistió en que las tierras de los ejidos debían fraccionarse. En cambio, los jueces de algunos estados interpretaron el texto constitucional como una continuación de la Ley de 1856, y, por ende, mantuvieron sus excepciones.

Esta política asistemática cesó con una tesis de jurisprudencia dictada por Ignacio Vallarta, quien en calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia, estableció en 1882 que las tierras de las antiguas comunidades debían ser repartidas.⁹² Pero sería hasta 1889 y 1890 cuando la Secretaría de Fomento emitió circulares para los gobernadores de los estados exigiendo el fraccionamiento de las tierras de los pueblos.⁹³ La legislación de 1894 ratificó -- como se ha visto -- las tesis de Vallarta y las circulares de Fomento al insistir en que continuaba la prohibición de que las corporaciones civiles poseyeran bienes raíces, de hecho obedecía a un viejo objetivo: transformar a los indios en ciudadanos propietarios.

Las *Bases*, al buscar que los campesinos se convirtieran en propietarios, instaban a que se fraccionaran los ejidos y se repartieron en lotes entre los vecinos y, por primera vez, se ordenó que se dividieran los terrenos y los montes de los pueblos (base XVII convertida en art. 67).⁹⁴ lo que era una grave pérdida para los pueblos, pues de los montes se obtenían maderas y

⁹² "Visto al juicio de amparo promovido por Cayetano L. Maya" en *Semanario Judicial*, Segunda época, 4, 1882, pp. 349-353, citado por Knowlton, 1998, p. 85.

⁹³ En la primera circular emitida el 28 de octubre de 1889 se asentaba que "cuando la Constitución prohibió que las corporaciones civiles adquirieran y administraran bienes raíces, se había [...] cuidado de que los pueblos no sufran perjuicio alguno a consecuencia de la supresión de la existencia de los ejidos, sino que antes bien, por el contrario, esa supresión ceda en beneficio de sus vecinos, fraccionando y distribuyendo entre los padres o cabezas de familia los terrenos resultantes de los mismos ejidos, después de separado el fundo legal y la porción destinada a panteones, paseos y demás usos públicos".

En la segunda circular, promulgada el 12 de mayo de 1890, establecía que "como resultado del artículo 27 de la Constitución, era evidente que [...] ni los ejidos, ni los terrenos conocidos con el nombre de 'terrenos de común repartimiento', pueden subsistir con las condiciones de dominio en que los más de ellos se encuentran actualmente, y que es un deber de las autoridades respectivas proceder a la conversión de dichos ejidos y terrenos en propiedad privada, librando de toda traba su enajenación". Knowlton, 1998, p. 87 *apud* Luis G. Labastida, *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, ordenes y acuerdos relativos a la desamortización de bienes de corporaciones civiles y religiosos y a la nacionalización de los que administran los últimos*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1893.

⁹⁴ El artículo 67 introdujo una pequeña modificación a la base XVII al establecer que se fraccionaran los terrenos y los montes de los pueblos entre los vecinos en lugar de entre los ciudadanos. La diferenciación poco aportaba porque --como se recordará-- la legislación había establecido como binomio indisoluble la figura de vecino-ciudadano. En lo que se refiere a las aguas se estableció que se procuraría que los lotes fraccionados tuvieran acceso a este recurso fundamental para la agricultura. El artículo 36 previó que "la Secretaría de Fomento podrá negar la adjudicación de los terrenos baldíos que se denuncien a lo largo de los ríos o cursos de agua, cuando por esos denuncios se habiliten, por quedar sin acceso al río o al curso de agua, los terrenos colindantes; pues hasta donde fuere posible, se procurará que todos los lotes o fracciones que se formen con los terrenos baldíos que atraviesan un río, tengan acceso a éste".

resinas que se usufructuaban en común. Además, esta disposición, dio una amplia discrecionalidad a las autoridades municipales ya que la calidad de vecino-ciudadano se fijaba de acuerdo a los usos y costumbres de cada localidad.

Afanándose por introducir un principio de equidad, las *Bases* propusieron que se dotara a los pueblos de instrumentos jurídicos para que pudieran defender los ejidos, montes y terrenos “de los denuncios que ilegalmente se hicieran de ellos” (base XVII). La ley explicitó que con ese fin se confería personalidad jurídica “a los Ayuntamientos, Asambleas o Corporaciones Municipales de la República, sea cual fuere la denominación con que sean designados por las leyes locales” (art. 69). Esta misma persona moral quedó facultada para que hiciera las “composiciones” de las demasías y excedencias que poseyeran los pueblos a título de ejidos (art. 68).

A pesar de que se dotó a los pueblos con instrumentos jurídicos para defender sus tierras, los principales beneficiarios de la ley de 1894 fueron los empresarios, finqueros y compañías deslindadoras, pues el propósito de la reforma era precisamente alentar la agricultura comercial.

Tal y como señalara la Secretaría de Fomento, la ley cesó la obligación de que los propietarios y poseedores mantuvieran sus terrenos acotados y cultivados (art. 7)⁹⁵ y suprimió la obligación para las compañías deslindadoras de vender en lotes las tierras que excedieran las dos mil quinientas hectáreas elevando el tope a cinco mil. Más aún el ordenamiento señaló que “si alguna enajenación se hubiere hecho en lotes o fracciones de mayor extensión, no podrá ser invadida por este solo motivo, ni la Nación podrá en ningún tiempo reivindicar los terrenos así enajenados, por sólo esta circunstancia”. (art. 8).

Las *Bases* y la ley, ésta última de manera aún más detallada, pusieron especial atención en los mecanismos para denunciar, medir, deslindar y tramitar los títulos de propiedad (arts. 22- 43).

El denuncio debía presentarse a la Secretaría de Fomento (art. 23). Para todos los trámites relacionados con los terrenos baldíos se instituyó un mecanismo parecido al de la *Ley Minera*: se establecerían agencias en las entidades, “a cargo de personas nombradas por la Secretaría de Fomento”, quienes “no percibirían sueldo del erario federal, pero cobrarán honorarios de acuerdo con la tarifa que al efecto expida la Secretaría de Fomento” (art. 22).

⁹⁵ A la letra el artículo 7º. establecía que “Cesa la obligación hasta ahora impuesta, a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto han impuesto las leyes anteriores a la presente, quedan exentos de toda pena, sin necesidad de declaración especial en cada caso y sin que la Nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reivindicar los terrenos que éstos amparen, por falta de población, cultivo o acotamiento”.

Esta disposición tenía un doble objetivo: beneficiar a los denunciantes simplificando los trámites, y para la hacienda pública suponía importantes ahorros en cuanto los agentes de tierras no percibirían sueldos pagados por la federación, aunque su función era “resguardar los intereses del fisco” por lo que los trámites que hicieren pasarían “siempre en revisión a la Secretaría de Fomento”.⁹⁶

La nueva regulación preveía la posibilidad de que se denunciaran terrenos o fracciones de estos que contaran con propietarios o poseedores, por lo que el denunciante podría abrir un juicio ante el juez de Distrito (art. 33). Teniendo en cuenta que el origen del litigio sería la venta de una parte de la riqueza nacional y con el objeto de que no se defraudara al fisco se previó que al juicio asistiera un representante de la Secretaría de Hacienda, el “promotor fiscal” (art. 34).

Otro importante control que estableció la ley de 1894 para evitar que se menguaran los ingresos de la federación consistió en que los ingenieros que se ocuparan del deslinde y medición de los terrenos baldíos y nacionales fueran “civilmente responsables para con la Hacienda Pública de los daños y perjuicios que le causaren por impericia o negligencia en el desempeño de su encargo” (art. 66). La ley que estaba diseñada para propiciar la venta del mayor número de tierras posible, y dar las mayores garantías a las compañías deslindadoras establecía que “solamente por causa de oposición podrán los agentes suspender los trámites” (art. 37).

La nueva legislación instituyó el Gran Registro de Propiedad en la República, a cargo de una oficina independiente de la Secretaría de Fomento en la que los particulares de manera voluntaria podrían inscribir los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales “y los expedidos en virtud de los arreglos y composiciones que hubiere hecho ya o hiciere en lo futuro la Secretaría de Fomento” (arts. 45 y 46).

En las *Bases* había el propósito de establecer un registro de las propiedades que había en la República para evitar los largos y costosos litigios que constantemente se promovían entre colindantes⁹⁷ y garantizar los derechos de los propietarios frente a los atropellos de las autoridades. En este segundo sentido los particulares obtendrían grandes ventajas ya que la propiedad sería considerada “por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión” (art. 48).⁹⁸

⁹⁶ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 7.

⁹⁷ En la exposición de motivos de la Comisión de Fomento del Senado se indicaba que resultaría beneficioso porque daría “completa seguridad a la propiedad territorial” y evitaría los litigios entre colindantes. “Dictamen de la Comisión de Fomento autorizando al Ejecutivo a reformar la legislación vigente en la República sobre terrenos baldíos”. 16º Congreso. Sesión del 6 de abril de 1894, *Senadores* 1894, Vol. II, p. 233.

⁹⁸ El mismo artículo 48 especificaba que “En consecuencia los efectos que la inscripción surtirá con relación al gobierno y autoridades de la nación será que ninguna de éstas, sea cual fuere su categoría, ni sus agentes de cualquier especie, puedan exigir en ningún tiempo la presentación de títulos y documentos primordiales, ni

La *Memoria de Fomento* explicó que el principal objetivo que el Ejecutivo perseguía al instituir esta nueva dependencia era garantizar los derechos de los propietarios, y de este modo liberar la propiedad

de una vez por todas del amago del denuncia, el de secuestrarla a la fiscalización de parte de las autoridades, el establecer un equilibrio definitivo entre el propietario y sus colindantes, el de reducir a su *minimum* los litigios, frecuente y enojosos, a que da ocasión la propiedad territorial, y por todos estos medios hacerla menos precaria, más valiosa, más atractiva y menos peligrosa su explotación.⁹⁹

De hecho con el establecimiento del Gran Registro de la Propiedad se buscaba formar un catastro nacional que sirviese para gravar las propiedades con el impuesto predial, sin embargo al parecer el catastro únicamente pudo formarse en el Distrito Federal.

Los defensores de la nueva legislación, y en particular la Secretaría de Fomento, señalaron que la ley estaba animada por una tendencia, “esencialmente liberal”, conviene ver en que sentido lo era.

La federación garantizaba uno de los derechos naturales del hombre y el ciudadano: el derecho a la propiedad, que para los liberales repercutía “en el progreso económico y social del país”.¹⁰⁰ La federación como garante se desempeñaba en un triple ámbito: delimitó los derechos de los particulares (impidiendo “la denuncia inmotivada y el litigio doloso”, así como “el exceso de codicia del colindante”¹⁰¹), impuso controles a los poderes públicos (y en especial “al exceso de celo del fisco y de las autoridades”), y estableció los medios para proteger la propiedad al suprimir “trabas, allanar obstáculos y abreviar trámites que tanto dificultaban la adquisición, transmisión y explotación del género de propiedad a que se refiere”.¹⁰²

La legislación buscó conciliar los intereses de los principales sectores involucrados en la explotación agraria. Por un lado, se quería impulsar la agricultura comercial (allanando el camino a los grandes empresarios pero también buscando garantizar los derechos de los pequeños propietarios). Por el otro lado, se afanó por integrar a los pueblos a una producción moderna dando la “oportunidad” a los campesinos de convertirse en empresarios individuales. La ley trató de proteger estos dos polos de intereses, al tiempo que introdujo nuevos controles para que la riqueza pública que se ponía a la venta realmente beneficiara al erario federal.

mucho menos sujetarlos a inquisición o revisión de ninguna clase, pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pueda rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita”. Los artículos 51 al 62 establecían los requisitos para sentar los terrenos en el Gran Registro de Propiedad de la República.

⁹⁹ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 5.

¹⁰⁰ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 6.

¹⁰¹ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 7.

¹⁰² “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 7.

La legislación de 1894 forma parte de un proceso de reordenación hacendaria más profundo que acercaba al país al ideal del Estado federal. Este Estado debía desempeñar actividades mínimas para mantener el orden interno y prestar los servicios públicos más indispensables para la sociedad, infiriendo lo menos posible con la iniciativa privada.¹⁰³ Paradójicamente para alcanzar este ideal fue necesaria una fuerte intervención estatal dirigiendo un proceso que hoy llamaríamos de "desregulación", que se expresó en lo relativo a las propiedades rústicas y en la propiedad y explotación minera.

De acuerdo al ideal liberal las contribuciones que podía el Estado exigir a los causantes, eran las mínimas, haciendo a los gastos públicos, primero con los productos que formaban su patrimonio (tierras y minas), después con los productos de los derechos de la actividad del Estado (servicios públicos) y por último y en forma complementaria con los impuestos.¹⁰⁴

Con la conciliación que el secretario de Fomento emprendió primero para dar forma a las *Bases* y después al ampliarlas en el proyecto de ley, y como era de esperarse el uso que hizo el Ejecutivo de la autorización del Congreso fue aprobado por ambas cámaras con unanimidad de votos.

Mucho se ha escrito sobre los efectos negativos de la Ley de 1894, se ha afirmado que favoreció la acumulación de tierras y despojó a los pueblos de sus ejidos.¹⁰⁵ Para evaluar someramente los efectos de esta ley se deberán abordar tres niveles: su reglamento, su impacto sectorial, y la aplicación diferenciada que tuvo en los estados.

El Ejecutivo haciendo uso de su facultad expidió¹⁰⁶ y promulgó el 1º. de octubre de 1894 el *Reglamento para la Explotación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales* que regulaba el artículo 18 de la ley de terrenos nacionales, mismo que permitía que la Secretaría de Fomento arrendara baldíos.

Para Fernández Leal el principal fin del *Reglamento* era lograr que la federación tomara posesión de las considerables extensiones de tierras baldías que el gobierno había hecho

¹⁰³ Yañez Ruiz, 1961, T. IV, p. 13.

¹⁰⁴ Yañez Ruiz, 1961, T. IV, p. 13.

¹⁰⁵ Raymond Buve muestra que estas fueron críticas comunes entre Justo Sierra, Witano Orozco, y posteriormente Andrés Molina Enriquez, quienes contribuyeron a construir una imagen estereotipada en la que se presentaban a los hacendados como los pilares del régimen porfiriano, que en complicidad con las autoridades habían privado a los indios de sus tierras. Una revisión historiográfica de este discurso se encuentra en Buve, 1998, pp. 121-152.

¹⁰⁶ Castillo Velasco explicaba que en la medida en que al Presidente de la República le estaba encomendado ejecutar las leyes, la Constitución le confirió la facultad de expedir los reglamentos "para que este fin fuesen necesarios y las disposiciones convenientes para la exacta y debida aplicación de la ley". La diferencia entre las leyes y reglamentos estriba en que la primera "proclama máxima generales del derecho, establece principios, los reglamentos prevén, deducen consecuencias, remueven obstáculos, descienden a pormenores". Castillo Velasco, 1874, Vol. I, p. 73.

deslindar, y que estaban en poder de la Nación.¹⁰⁷ Esta ley secundaria tenía por objeto “reglamentar la explotación, inmoderada en ocasiones, de sus riquezas y el agotamiento o destrucción de algunas de ellas, especialmente de los bosques, de la caza y de la pesca, y obtener fruto de las tierras arrendándolas para la explotación”.¹⁰⁸

Compuesto por 78 artículos, el *Reglamento* estableció en detalle todos los requisitos para la conservación y vigilancia de los bosques (arts. 1-9), para la celebración de los contratos de arrendamiento (arts. 10-24), para el corte de madera y explotación de resinas (arts. 25-43), para la caza y la pesca (arts. 44-53) y detallaba las penas a las que se harían acreedores los infractores.¹⁰⁹

El secretario de Fomento declaró que con la nueva ley esos terrenos antes improductivos para la colectividad darían “rendimientos no despreciables al fisco y acabarán por acumularse en ellos masas considerables de riqueza”.¹¹⁰

De hecho, el *Reglamento* tuvo tres importantes consecuencias: permitió que se establecieran reservaciones para indios rebeldes, abrió las puertas a la acumulación de tierras destinadas a la explotación maderera y permitió la fundación de nuevos centros de población.

La propia *Memoria de Fomento* señaló que el Ejecutivo mandó reservar extensiones de terrenos baldíos “para la reducción de indios” con el objeto de que se restablecieran antiguas poblaciones y se formaran otras nuevas en el territorio del Estado de Yucatán “ocupado por los indios rebeldes”, permitiendo regir con una ley federal una práctica frecuente que consistía en deportar a Yucatán a “bandidos” y rebeldes sometidos.¹¹¹

¹⁰⁷ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 7.

¹⁰⁸ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 7.

¹⁰⁹ El capítulo I del *Reglamento* se dedicó de manera preferente a dictar medidas para “consignar á los jueces de Distrito á los delinquentes de fraudes á la Hacienda Pública en los asuntos de dominio; imponer penas á los explotadores fraudulentos; suspender sus permisos á los explotadores en casos de diferencias, y en caso de no conseguirlo, transmitir á la autoridad judicial los datos sobre el asunto”. “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 7.

¹¹⁰ El secretario de Fomento a la letra declaró que “Gracias al Reglamento y a la organización administrativa que se ha creado, cada día será más difícil la explotación vandálica y destructora de los terrenos públicos, no se tendrá más tarde que lamentar que se ha derribado el árbol para cosechar el fruto y que se han aniquilado sin motivo y sin necesidad inmensas riquezas para disfrutar que sólo sus fragmentos, y con el tiempo podrá percibirse que los terrenos nacionales y baldíos, hasta hace poco improductivos a la colectividad y condenados acaso a una próxima esterilidad, darán rendimientos no despreciables al fisco y acabarán por acumularse en ellos masas considerables de riqueza”. “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 8.

¹¹¹ “Tierras baldías” en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 8. La *Memoria* no brinda mayores detalles sobre estos rebeldes. Es probable que se refiriera a la rebelión registrada en el municipio de Maxcanú, Yucatán en los años de 1891-1892 a causa del avance de la hacienda henequenera sobre las tierras comunales indígenas destinadas al cultivo del maíz. La rebelión fue reprimida violentamente por el ejército federal, un crecido número de hombres fueron entregados a la justicia y posteriormente el gobierno federal realizó repartos de tierras. Soler Dos Santos, 1986, p. 198. De especial interés son los documentos que reproduce esta autora. Cabe señalarse que la deportación de “bandidos” al estado de Yucatán se había practicado desde 1868 y según el gobernador de Morelos, Vicente Villada, había dado excelentes resultados “moralizando” a los pueblos ya que los bandidos tenían más que se les enviara a Yucatán que “a la misma muerte”. En consecuencia en 1892 Villada solicitó a Díaz que se le autorizara enviar un grupo de sublevados, caracterizados como bandidos a la península. El Ejecutivo respondió que este castigo se aplicara a los casos “verdaderamente extremos”. Galván, 1986, p. 30.

El *Reglamento* fue un duro golpe para la vida de los pueblos que perdieron el acceso libre a pastizales donde alimentaban el ganado y perdieron el usufructo de montes y bosques donde obtenían leña, resinas y otros muy variados productos, pues con base en esta ley secundaria entre 1894 y 1908 se celebraron más de cuarenta contratos de arrendamiento para la explotación de maderas, gomas y resinas en los estados de Chihuahua, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Quintana Roo, Campeche, Yucatán y Baja California --en estos tres últimos la explotación con base en contratos federales había empezado desde la década de 1880. Dos ejemplos basten para ilustrar las superficies arrendadas: Faustino Martínez gozó de una concesión por 700,000 hectáreas en Quintana Roo y José Ferrel de otra por 792,360 hectáreas en Campeche.¹¹²

Con base en el *Reglamento* también fue posible facultar al Ejecutivo para ceder gratuitamente terrenos nacionales "a los indios que los han estado poseyendo de buena fe" --afirmó Fernández Leal.¹¹³ Es probable que esa disposición fuera una rectificación a la ley de tierras de 1894 que al alentar el deslinde de las tierras baldías (y entre ellas las ejidales) podrían perder sus predios "los naturales, [que] por ignorancia o carencia de recursos, no han podido legalizar".¹¹⁴

La Secretaría de Fomento

juzgó que, por una parte, los principios de equidad y, por otra, los de la bien entendida conveniencia, exigían, suplir, en cierto modo, a la deficiente iniciativa de la clase indígena, regularizando de un modo oficial, y casi podrá decirse paternal, la situación, y asegurándole la posesión legal, e indiscutible de sus predios y poniéndola al abrigo de denuncias según las leyes procederán de plano.

Además de perseguir una mayor equidad, se buscaba evitar trastornos públicos, pues se había dado el caso "de despojos que no ha podido evitar la ley" y que habían desembocado en perturbaciones de la paz local.

La ley de 1894 tampoco había previsto la posibilidad de que nuevos centros de población se pudieran establecer en terrenos baldíos o nacionales, a pesar de que el Ejecutivo estaba consciente de que ésta sería una consecuencia del "progreso incesante del país".¹¹⁵ Razón por lo cual el Congreso autorizó al Ejecutivo para que cediera gratuitamente terrenos baldíos o nacionales a las nuevas poblaciones que se erigiesen tanto para su fundo legal como para sus servicios públicos.¹¹⁶

¹¹² Dos ejemplos basten para ilustrar las superficies arrendadas: Faustino Martínez gozó de una concesión por 700,000 hectáreas en Quintana Roo y José Ferrel de otra por 792,360 hectáreas en Campeche. De Vos, 1995, p. 241.

¹¹³ "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 8.

¹¹⁴ "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 9.

¹¹⁵ "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 9.

¹¹⁶ "Tierras baldías" en *Memoria de Fomento*, 1897, p. 9.

Quizá en materia de jurisprudencia dos sean los rasgos sobresalientes del *Reglamento*. Primero, el hacer de la posesión la fuente originaria de la propiedad para las comunidades indígenas. Segundo, el reconocimiento de que las compañías deslindadoras habían despojado a las comunidades de “naturales” aumentando las tensiones sociales. Estos elementos dieron paso a que en 1902 se promulgara una reforma a la legislación de 1894 que estipuló que la venta de las tierras nacionales era una facultad del Ejecutivo que no podría delegar a terceros, en consecuencia se suspendieron las actividades de las compañías deslindadoras y se restringieron las ventas de terrenos, lo que daría un nuevo giro a la concepción liberal mexicana de la propiedad, como se verá en el siguiente capítulo.

Por la senda extracongruesal: la Ley General de Instituciones de Crédito

En este apartado se estudia la formulación de la ley bancaria cuyo objetivo era reformar el sistema financiero para que por medio de un instrumento jurídico el Estado pudiera sentar nuevas estructuras técnicas y operacionales que permitieran canalizar recursos a los sectores productivos. Tal y como señalara Pablo Macedo, los bancos eran fundamentales en el mundo moderno al “facilitar el cambio y movimiento de valores” y ejercían “indiscutiblemente influencia sobre todos los ramos de la riqueza pública y aún llegan a adquirir la categoría de factores de primera importancia en el desarrollo económico de los pueblos civilizados”.¹¹⁷

El proceso legislativo para dar forma a la ley de instituciones de crédito es un espacio de análisis privilegiado en el que se observa la interacción entre los poderes públicos y los grupos de interés y sus prácticas formales e informales que favorecerían la consolidación de un liberalismo de corte oligárquico.

El *iter legis* para elaborar la *Ley General de Instituciones de Crédito* fue muy similar al seguido en el de las tierras nacionales de 1894. El Ejecutivo pidió al Congreso que lo autorizara para formular la legislación bancaria que había prometido el Código de Comercio reformado. La autorización en esta ocasión fue solicitada con 10 bases que servían de criterios que guiaban el sentido general que habría de adquirir la iniciativa.

La exposición de motivos que presentó el secretario de Hacienda, José Y. Limantour, explicaba, que desde mediados de 1892, el Ejecutivo no había otorgado ninguna concesión para que se establecieran bancos de emisión fuera del Distrito Federal porque la falta de una legislación bancaria había dado por resultado que cada una de las instituciones de crédito “pretendiera regirse exclusivamente por las estipulaciones de su concesión, lo cual originaba

¹¹⁷ Macedo, “La evolución mercantil” [1905], 1989, p. 140.

naturalmente, dudas y controversias frecuentes y ha imposibilitado la vigilancia eficaz del poder público sobre dichos establecimientos".¹¹⁸

Efectivamente, siete bancos de emisión estaban funcionando en los estados cuando se promulgó el decreto del 3 de junio de 1896 que autorizó al secretario de Hacienda para dar forma al proyecto de ley bancaria (véase anexo 5). Estas instituciones financieras habían adquirido sus concesiones entre 1888 y 1891 con base en el decreto del 10. de junio de 1888 que facultó al Ejecutivo "para contratar el establecimiento de instituciones de crédito que sean convenientes, para fomentar el comercio, la agricultura y la minería".

El conflicto inminente que se presentaba al Estado en 1896 residía en que el Banco Nacional de México había expresado que los permisos otorgados por el gobierno para que se establecieran esas instituciones financieras violaban la concesión que se le había otorgado al Nacional el 24 de mayo de 1884. En estas condiciones --señaló Limantour-- era posible que ese banco iniciara procedimientos judiciales o mercantiles en contra de la circulación de los billetes de los otros bancos, los que "podían verse expuestos a perturbaciones serias en sus operaciones".¹¹⁹

En consecuencia, los objetivos explícitos de la iniciativa eran "impedir la colisión de los elementos antagónicos" --los del Banco Nacional y los de los bancos locales de emisión-- y evitar "el perjuicio que de ella resultaría evidentemente, para el crédito del billete de banco en general".¹²⁰ Pero esos no eran los únicos objetivos que se perseguían, el sólo hecho de dar forma a una ley general implicaba la voluntad de homologar el mercado financiero y lograr una más eficaz vigilancia de los poderes públicos sobre las instituciones de crédito ya que --como mostraba el testimonio de Limantour-- la única regla que regía el mercado de capitales eran los contratos--concesión otorgados a cada uno de los bancos.

El secretario explicaría en la *Memoria de Hacienda* de 1898 que el país vivía las consecuencias de una política estatal asistemática. Pues de los siete bancos locales que había unos eran de emisión, otros agrícolas, algunos industriales y mineros, pero de todos ellos

no había dos que tuvieran concesiones idénticas, sino que se diferenciaban todas en varios puntos más o menos substanciales. Así, por ejemplo, una concesión terminaba en 1904 y las otras en una fecha más lejana, concluyendo las últimas hasta 1939; la emisión se regulaba, para unos bancos, por el monto del capital social y para otros por el triple de dicho capital; la circulación se garantizaba exigiéndose a unos bancos fianzas, a otros depósitos y a otros ni fianzas ni depósitos, sino una garantía de diverso género. Los fondos de reserva se constituyeron en muy distintas proporciones, según

¹¹⁸ "Iniciativa de la Secretaría de Hacienda solicitando autorización del Congreso para expedir la ley de instituciones de crédito". 18°. Congreso. Sesión del 20 de abril de 1896, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 555.

¹¹⁹ "Iniciativa de la Secretaría de Hacienda solicitando autorización del Congreso para expedir la ley de instituciones de crédito". 18°. Congreso. Sesión del 20 de abril de 1896, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 555.

¹²⁰ "Iniciativa de la Secretaría de Hacienda solicitando autorización del Congreso para expedir la ley de instituciones de crédito". 18° Congreso. Sesión del 20 de abril de 1896, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 555.

los establecimientos; el derecho de establecer sucursales era limitado para ciertos bancos y para otros estaba sujeto a restricciones diversas; el valor de los billetes que podían emitirse era, en algunas concesiones, el de veinticinco centavos, *minimum*, mientras que en otras los billetes de menor valor tenían que ser de un peso, había un banco que podía hacer préstamos hasta por doce meses prorrogables, mientras que las operaciones de los demás no debían exceder de seis. Iguales diferencias se notaban en las garantías para los préstamos y los descuentos, lo mismo que en las franquicias y exenciones de impuestos y en los demás requisitos fundamentales de las concesiones.¹²¹

Con la promulgación de una ley general el secretario de Hacienda quería “corregir” la “verdadera anarquía” prevaleciente, dando forma a un plan de conjunto, lo que, sin embargo, no sería posible si se mantenía intacto el monopolio del Banco Nacional. Fue necesario que se entablaran “largas y laboriosas” negociaciones antes de que el Ejecutivo presentara al Congreso la solicitud para legislar. Las negociaciones se tradujeron en un convenio firmado por el Ejecutivo y por el consejo de administración del banco, en representación de sus accionistas.

En el convenio el Banco Nacional se comprometió a consentir que se establecieran otros bancos de emisión en la República. Asimismo el Banco accedió a reducir las comisiones que cobraba por el servicio de deuda pública y por el de concentración de fondos en los estados.¹²² A cambio el Nacional continuaría con sus funciones de banco de gobierno, pues siguió manejando la cuanta corriente de la tesorería general. De hecho su saldo se duplicaría pues en la concesión de 1884 se había fijado que sería de dos millones de pesos y ahora alcanzaba los cuatro millones. Además, su concesión fue prorrogada por quince años y el Ejecutivo se comprometió a que el Nacional Monte de Piedad no pondría en circulación certificados de depósito o billetes a la vista y al portador.¹²³

Conforme al testimonio de Limantour

Estaban a punto de llegar a su fin las negociaciones seguidas con el Banco Nacional, cuando los representantes del Banco de Londres y México (único Banco que juntamente con el Nacional tiene derecho a emitir billetes a la vista y al portador en el Distrito Federal), se acercaron a esta Secretaría en solicitud de modificaciones a su respectiva concesión. Con este motivo se trató de ensanchar la importancia de esa

¹²¹ “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos”. 18º Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 501.

¹²² Macedo, “La evolución mercantil” [1905], 1989, p. 159. El servicio de concentración y situación de fondos en la República continuaría haciéndolo de manera exclusiva por diez años; pero cobraría una comisión del 1.75% en lugar del 2% que venía cobrando. El Banco Nacional también aceptó que la comisión del 2% que el banco cobraba por servicio de la deuda consolidada se redujera al 1%. Para el secretario de Hacienda las reducciones en las comisiones que cobraba el banco significaban un ahorro de más de 50,000 pesos al año. “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos”. 18º Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 481.

¹²³ “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos”. 18º Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 481.

última institución y de asegurarle mayor estabilidad, permitiéndole ofrecer al público elementos más cuantiosos y más ventajosas condiciones.¹²⁴

Así, el Banco de Londres y México obtuvo importantes beneficios: fue autorizado a duplicar su capital y quedó facultado para establecer sucursales en todo el país, con ello el Ejecutivo buscaba que sirviera de contrapeso a las funciones de banca comercial que desempeñaba el otro banco metropolitano.¹²⁵

Poco se sabe sobre la organización financiera que Limantour deseaba introducir en México, a no ser por unas cuantas notas que dejó en su libro *Apuntes sobre mi vida pública* en el que señala que “la idea primitiva” era establecer bancos regionales que dieran servicios a las necesidades particulares en ciertos límites territoriales, pero “las exigencias de los gobernadores de los estados que querían tener todos un banco en su respectiva jurisdicción, dieron lugar a que se cambiara el programa”.¹²⁶

Para el secretario de Hacienda el principio básico que debía regir al sistema financiero era la “absoluta independencia de toda injerencia del gobierno y de toda influencia política en el manejo de los negocios”.¹²⁷ El dictamen de la Cámara de Diputados explicó un poco más este elemento. La experiencia había demostrado que en México la influencia gubernamental era negativa puesto que “la penuria del tesoro había obligado a los gobernantes a ser demasiado exigentes con los bancos conduciendo a que se produzca sobre ellos la desconfianza pública, hasta producir algún quebranto”.¹²⁸

El informe que Limantour rindió al Congreso indicó que antes de reorganizar el sistema financiero el Estado debía resolver si convenía a los intereses del país concentrar la emisión de billetes en un solo establecimiento o si debía favorecer la multiplicación de instituciones.

Los argumentos en contra del sistema de monopolio eran dos: violaba la ley fundamental mexicana y el monopolio conducía a que se estableciera un estrecho vínculo entre la institución que lo explotaba y el gobierno, lo que no era aconsejable dada la experiencia que se había tenido en el país.

A favor de establecer bancos regionales se argumentó que la extensión territorial de la República, “los escasos medios de comunicación y la suma variedad de producciones” habían

¹²⁴ “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos”. 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 482.

¹²⁵ “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos”. 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 482.

¹²⁶ Limantour [1921], 1964, p. 57.

¹²⁷ Limantour [1921], 1965, p. 57.

¹²⁸ “Dictamen presentado por las Comisiones Unidas 1a. de Hacienda y 2a. de Crédito Público sobre el uso que ha hecho el Ejecutivo de la Unión de las facultades que se le concedieron en la ley de 3 de junio de 1896” en 18º. Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 706.

producido intereses regionales que no podían estar encomendados a una sola institución bancaria. Por el contrario el secretario de Hacienda indicó que los bancos regionales

manejados por personas que tienen intereses en la misma localidad, que son conocedoras de las personas y cosas del lugar, y que se hallan en condiciones de poder atender personalmente al negocio y de estar al tanto de las necesidades peculiares a determinada comarca, así como de los recursos que ésta sea susceptible de desarrollar, realizarán, indudablemente mejor, los fines de la circulación fiduciaria encomendada a los establecimientos bancarios.

El establecer un sistema mixto con dos grandes bancos metropolitanos e instituciones regionales permitiría que con el tiempo se crearan mercados y funciones especializados, y que los bancos generales que operaban a lo largo de la República a través de sus sucursales, se convirtieran en un futuro en “bancos de *reescuento* [sic], y por lo mismo, en verdaderos protectores de los bancos locales, con los que ni deben ni pueden entrar en conflicto, supuesto que unos y otros se complementan y constituyen, en suma, distintos órganos de un sistema homogéneo y bien equilibrado”.¹²⁹

Para poder organizar el sistema financiero resultaba indispensable que el conjunto de los bancos que operaban en el país renunciaran a sus concesiones. La exposición de motivos reconoció que el Ejecutivo había entrado “en conferencias con los representantes del Banco Nacional de México, y se preveía que sería necesario continuar con las negociaciones por lo que, el artículo 2o. de la iniciativa autorizó al Ejecutivo para “celebrar arreglos” que mediante alguna “compensación que juzgue equitativa, se ponga en armonía su concesión con la ley general” que se expediría.¹³⁰

Asimismo se buscó que los bancos locales de emisión ya establecidos renunciaran a sus concesiones y se sujetaran a la nueva legislación. A los primeros bancos que se establecieran en cualquier entidad o territorio se les otorgarían amplias exenciones de impuestos y se indicó que “se consideran como primeros bancos, para los efectos de esta fracción los actualmente establecidos, siempre que se sujeten a las prescripciones de la ley general” (base VI).

Las *Bases* que acompañaban la solicitud de autorización para que el Ejecutivo formulara la ley bancaria esbozaron el camino que tomaría la conciliación de intereses entre los poderes públicos, el privilegiado Banco Nacional de México y los grupos financieros que pugnaban porque se permitiese abrir nuevos bancos de emisión.

Las *Bases* ratificaron los convenios alcanzados con el Nacional y el de Londres y México. Por ello, se indicó que los bancos locales no podrían establecer sucursales en la Ciudad de México ni en el Distrito Federal (base VII).

¹²⁹ “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos”. 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, pp. 478-479.

Con el propósito de no afectar los convenios con las instituciones de crédito metropolitanas y al mismo tiempo propiciar la formación de una banca que sirviera a los intereses regionales se instituyó que "Los Bancos que se establezcan en un estado no podrán tener fuera del territorio del mismo sucursales para efectuar el cambio de sus billetes, sino con permiso especial del Ejecutivo, que sólo lo otorgará cuando haya estrecha liga de intereses comerciales entre varios estados" (base VII).

Las *Bases* proponían una serie de controles específicos para los bancos de emisión locales. Pese a que el Ejecutivo había optado por establecer el sistema que admitía la pluralidad de bancos, Limantour sostuvo que no se les podía dejar en "libertad para comenzar sus operaciones sin autorización previa del poder público" como sucedía en los Estados Unidos, pues en México esa práctica era imposible debido a "la falta de experiencia en el uso del crédito" que había en el país.¹³¹

La banca local quedaría sujeta a una estrecha vigilancia de la Secretaría de Hacienda y del público. El Estado debía calificar las solicitudes que presentaran los particulares para adquirir una concesión. Una vez establecida la institución el Ejecutivo cuidaría de evitar que una mala administración o una nueva crisis financiera la condujera a la bancarrota, y en ese sentido respondían a la experiencia de la crisis de 1883-1885. Asimismo, el Ejecutivo buscó controlar la emisión de billetes y con ello sus posibles consecuencias inflacionarias, por ello, las *Bases* instituyeron que "la existencia en caja nunca deberá bajar en cada banco de la mitad del monto de sus billetes en circulación" (base III) y establecieron que ningún banco podría ser autorizado a emitir billetes por una cantidad mayor del triple de su capital exhibido (base IV). Para poder ejercer una estrecha vigilancia sobre las actividades financieras, el Ejecutivo Federal tendría un interventor en los bancos (base VIII).¹³²

El público debía constituirse en un severo vigilante marcando sus preferencias por las instituciones de crédito más sólidas, lo que constituiría una saludable presión para todo el sistema bancario nacional. Para mantener informado al público los bancos publicarían mensualmente "un corte de caja en que constarán, además de los saldos de las cuentas que

¹³⁰ "Iniciativa de la Secretaría de Hacienda solicitando autorización del Congreso para expedir la ley de instituciones de crédito". 18º. Congreso. Sesión del 20 de abril de 1896, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 557.

¹³¹ La necesidad de que el Estado ejerciera una estrecha vigilancia sobre las actividades financieras, Limantour la justificó de la siguiente manera: "La introducción reciente de los Bancos propiamente dichos; la falta de experiencia en el uso del crédito; la desconfianza que todavía prevalece, particularmente fuera de los grandes centros de población, hacia el documento o título que lo representa, y el espíritu muy marcado de imitación que, seguramente, provocaría una multiplicidad de Bancos sin proporción alguna con las necesidades del país, son, entre otras varias causas, las que abogan en pro de ciertas restricciones mientras no se aclimaten aquí las ideas y prácticas, sin las cuales es por extremo peligrosa la absoluta libertad bancaria". "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso. *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 479.

¹³² Las bases para normar el sentido de la Ley General de Instituciones de Crédito se reproducen en Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, pp. 157-159.

expresé la ley, el importe de la existencia metálica, el de los billetes en circulación y el de los depósitos reembolsables a la vista o con aviso previo de tres días o menos" (base IX).

En resumen, hubo cuatro momentos sucesivos de negociaciones que emprendió el secretario de Hacienda.

El primero se llevó a cabo antes de que el Ejecutivo solicitara al Congreso la autorización para formular la iniciativa de ley, de modo que Limantour negoció con el Banco Nacional para que éste consintiera modificar su concesión, negociaciones a las que se sumó el de Londres y México. Como resultado se firmaron varios convenios por medio de los cuales la banca capitalina dio su anuencia para reorganizar el sistema financiero. Es posible que las *Bases* que acompañaban la solicitud del Ejecutivo para formular la ley bancaria fuesen producto de estas negociaciones.

El segundo momento de conciliación contó con la aprobación del Congreso, pues las *Bases* autorizaron al secretario a negociar una nueva concesión "equitativa" y con ello la conciliación de intereses adquirió un carácter público, al tiempo que no podría ser completamente libre sino que tendría que inscribirse en los lineamientos generales establecidos por las *Bases*.

El tercer momento de negociaciones se inició "el mismo día que se promulgó la ley del Congreso autorizando al Ejecutivo para expedir la *Ley General de Instituciones de Crédito*, [pues] se encomendó el estudio del proyecto relativo a una comisión compuesta de especialistas en la materia".¹³³

En efecto, el Ejecutivo designó una comisión compuesta por cuatro banqueros: Carlos de Varona, director del Banco Nacional; H. C. Waters, gerente del Banco de Londres y México; Joaquín de Trueba, gerente del Internacional e Hipotecario y Hugo Sherer uno de los banqueros más acreditados. La comisión también estaba integrada por tres abogados reconocidos por sus estudios económicos y hencendarios: Joaquín D. Casasús, Miguel S. Macedo y José María Gamboa.¹³⁴ Casasús se desempeñó como presidente de la comisión y por lo tanto fungiría como correa de transmisión entre la instancia extracongresual y el Congreso, puesto que él no sólo era diputado sino miembro de la dictaminadora de la cámara de representantes. Cabe insistir en que esta comisión normó sus estudios y propuesta por las

¹³³ "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 482.

¹³⁴ "Dictamen presentado por las Comisiones Unidas 1a. de Hacienda y 2a. de Crédito Público sobre el uso que ha hecho el Ejecutivo de la Unión de las facultades que se le concedieron en la ley de 3 de junio de 1896" en 18º Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1897 en *Diputados*, Vol. III, p. 706. Véase también "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 482.

Bases, aún a costa de sus opiniones o de "las teorías" que "profesan algunos de sus miembros".¹³⁵

Desafortunadamente no he tenido acceso a fuentes que indiquen las posiciones particulares que sostuvieron cada uno de los miembros de la comisión extracongruesal. Es el dictamen sobre el uso que hizo el Ejecutivo de la Unión de las facultades que se le concedieron en la ley de 3 de junio de 1896 el que indica que en la comisión habían estado representados los que favorecían un sistema bancario monopólico (posición que es de suponerse que sostuvo el Banco Nacional) y aquellos que defendían que debía "dejárseles en libertad par verificar sus operaciones" (posición que correspondía a los intereses del Banco de Londres y México y al del Internacional e Hipotecario).

El proyecto de ley --señaló la dictaminadora-- había adoptado el sistema más conveniente "al modo de ser del país" ya que había "restringido un poco la libertad de emisión en las instituciones de crédito para dar mayores garantías al público, y había ensanchado considerablemente el número de bancos, multiplicando sus operaciones a fin de hacer más útil y productivo el movimiento de los capitales".¹³⁶

El testimonio que Limantour brinda en sus *Apuntes* indica que hubo otro actor en las negociaciones para dar forma a ley bancaria: los gobernadores, quienes impidieron el desarrollo cabal del plan financiero que impulsaba la Secretaría de Hacienda, ya que en lugar de aceptar que se estableciera una sola casa bancaria que prestara servicios a una amplia región, presionaron para que se abrieran instituciones de crédito en cada una de las entidades de la República.

El proyecto que presentó la comisión extracongruesal al secretario de Hacienda "se convirtió, con algunas modificaciones de importancia, en la ley del 19 de marzo de 1897",¹³⁷ lo que implica que hubo un cuarto momento de negociación y conciliación de intereses. Es posible que Limantour actuara en defensa de la Federación pero también favoreciendo a los bancos locales.

El principal cambio que introdujo Limantour fue suprimir

los Bancos prendarios, las Cajas de Ahorros y los Almacenes Generales de Depósito, de que trató la comisión en su proyecto, el motivo dominante fue la conveniencia que hay en hablar por separado, de operaciones que son de muy distinta índole que las que practican comúnmente las tres clases de bancos arriba expresadas (de emisión, hipotecarios y refaccionarios). Con el tiempo, aprovechando la experiencia que se adquiera y en la oportunidad más propicia, se completará la obra comenzada,

¹³⁵ "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º. Congreso. *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 612.

¹³⁶ "Dictamen presentado por las Comisiones Unidas 1a de Hacienda y 2a. de Crédito Público sobre el uso que ha hecho el Ejecutivo de la Unión de las facultades que se le concedieron en la Ley de 3 de junio de 1896". 18º Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 706.

¹³⁷ Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, p. 160.

expidiéndose las leyes especiales que requiera la reglamentación de las demás instituciones de crédito no comprendidas en la ley de 19 de Marzo, y mientras tanto, continuará vigente para estas últimas el art. 640 del Código de Comercio.¹³⁸

El hecho de que el secretario de Hacienda suprimiera de la ley toda forma de crédito popular obliga a reseñar brevemente la propuesta de la comisión antes de revisar los elementos de la iniciativa que a la postre quedarían en la ley promulgada.

La comisión extracongruesal abrió canales institucionales para procurar créditos a "las clases menesterosas", con el objeto de lograr "una mayor equidad" pues el comercio y la industria gozaban de crédito fácil y la agricultura y la minería con este proyecto tendrían acceso a satisfacer sus necesidades. En cambio, para aquel sector social obtener un préstamo era difícil porque no contaban con propiedades para ofrecerlas en garantía y sus escasos recursos estaban destinados "a un inmediato consumo improductivo".¹³⁹

Los miembros de la comisión señalaron que el problema era aún más complicado en México, debido a la poca cultura de nuestras clases poco acomodadas, sus malos hábitos y la falta completa de espíritu de asociación, casi las ponen en la imposibilidad de merecer el crédito.

Nuestros trabajadores viven al día; la falta de ocupación les produce una miseria inmediata, la enfermedad les sorprende siempre sin recursos, sus hábitos los arrojan al vicio, el vicio los degrada o los destruye, y alimentados por la pobreza y consolados por la holganza, y educados por sus malas pasiones, libres de todo freno, son casi un modelo de lo que pueden llegar a ser los seres humanos entregados sin defensa a una lucha terrible por la vida.¹⁴⁰

¹³⁸ "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos". 18°. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 484. Las otras modificaciones que introdujo el secretario al proyecto de ley de la comisión extracongruesal se referían a técnica jurídica. Limantour afirmó en su informe que "En el orden de los preceptos reglamentarios, se siguió un sistema que discrepa bastante del de la comisión. En el proyecto presentado por ésta, las disposiciones aplicables a todos los Bancos forman el primer capítulo sin distinción de ningún género, mientras que la ley separa de las demás disposiciones las que son, por decirlo así, preliminares, porque se refieren al otorgamiento de las concesiones o a la constitución de las sociedades que deban explotarse. Resulta de este método que en lugar de mezclar, como se hizo en el proyecto, unos preceptos con otros que no tienen con ellos visible conexión, y que más bien se ligan con los contenidos en los capítulos siguientes, se han conservado exclusivamente en dicho capítulo 1°, las prevenciones que es necesario cumplir para gestionar el otorgamiento de la concesión y constituir las sociedades anónimas a cuyo favor deba traspasarse ésta, y se han insertado después de las disposiciones peculiares a cada clase de Bancos, las prevenciones comunes a todos ellos, y que se refieren unas a su manera de funcionar, y otras a las exenciones y franquicias inherentes a las concesiones". "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos". 18°. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, pp. 484-485.

¹³⁹ "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18°. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897. *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 659.

¹⁴⁰ "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18°. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897. *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 659.

La caridad no podía modificar “el inmenso abismo que día a día separa más y más a las clases ricas de las clases poco acomodadas de la sociedad”, sólo lo podía hacer una legislación basada en la ciencia.¹⁴¹

La comisión propuso que se establecieran bancos prendarios que ofrecían como ventaja que los “menesterosos” estaban acostumbrados a su funcionamiento ya que era similar al de las casas de empeño.

La comisión también propuso en su proyecto de ley que se abrieran cajas de ahorro, las que permitirían “recoger capitales infinitamente pequeños que habrían de permanecer apartados de la circulación y los arroja en grandes cantidades para multiplicar la producción de la riqueza y fecundar el trabajo”.¹⁴²

Paradójicamente fue la comisión formada en su mayoría por los representantes de los grandes bancos establecidos la que propuso ensanchar el crédito a los sectores populares, y fue el poder público —representado por el secretario de Hacienda— el que cerró esta posibilidad arguyendo que en un futuro se elaboraría una ley separada, la que no llegó siquiera a estudiarse.

La supresión del crédito popular expresa el marcado sentido oligárquico que fue adquiriendo el liberalismo mexicano en la década de 1890, problema al que se regresará más adelante. Sin embargo, conviene señalar aquí que esta modificación introducida por Limantour desvirtuaba el diseño general del sistema financiero que había ideado la comisión y que se caracterizaba por dar acceso a todos los sectores productivos de la sociedad. Debe destacarse que tan importante omisión no fue impugnada ni cuestionada, pero tampoco había canales formales para que se expresaran las desavenencias. La comisión extracongruesal era un órgano consultivo y por tanto sin derecho a objetar al secretario. El Congreso había otorgado facultades legislativas al Ejecutivo, bajo el entendido que se usarían discrecionalmente y las comisiones de dictamen que debían calificar el uso que había hecho el Ejecutivo de esas facultades extraordinarias estaban presididas por Joaquín D. Casasús, quien era también

¹⁴¹ El crédito serviría además para la regeneración moral de los desposeídos. Para la comisión esta función se fincaba en el siguiente razonamiento: “Si la filantropía y la caridad, llevando su óbolo a humilde choza de los desheredados de la fortuna, adormecen o destruyen las energías de la voluntad humana, que son las armas más poderosas en la lucha por la existencia; el crédito, por el contrario, convirtiendo en derechos los favores, levanta la personalidad humana sobre su roto pedestal, le devuelve las fuerzas perdidas, y hace brotar en ella de nuevo el amor al trabajo por el goce tranquilo de los beneficios que él produce. Es el crédito, en efecto, el que está llamado a operar una transformación en las clases obreras, y sólo él puede satisfacer las múltiples necesidades de capital que pueden resentir”. “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 659.

¹⁴² “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897. *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 662. Para mayores detalles sobre los estudios que realizó la comisión acerca de la experiencia que otros países tenían en bancos populares, el funcionamiento que propuso esta instancia extracongruesal propuso que debían tener los bancos prendarios y las cajas de ahorro. Véase el “Informe de la comisión” en particular las páginas, 659-667 y el proyecto de ley, en especial el capítulo V.

presidente de la comisión extracongruesal y en su doble carácter difícilmente podía impugnar al secretario de Hacienda.

La mayor parte del proyecto de ley elaborado por la comisión fue aceptado y retomado por Limantour.

El proyecto se sustentó en sólidos estudios para definir qué eran las instituciones de crédito y por tanto delimitar el objeto de la ley, y los límites de la intervención de los poderes públicos en las actividades financieras de los particulares.

El informe de la comisión inicia delimitando las instituciones de crédito que requerían de una legislación especial, éstas eran las “intermediarias entre los que buscan capital y aquellos que lo han menester”. Eran aquellas operaciones que otorgaban derechos a personas que “no han podido por sí mismas establecer sus propias garantías”.¹⁴³ En consecuencia, era necesaria la intervención directa del Estado para representar los intereses de los particulares que no habían celebrado con las instituciones de crédito contratos personalmente. La labor del poder público era dar

reglas generales para la práctica de determinadas operaciones, fija los plazos y las condiciones esenciales a que deben sujetarse, preceptúa el cumplimiento de ciertos principios llamados a garantizar al público anónimo y desconocido y vigila la marcha de la Institución, interviniendo en su régimen interior.

El poder público se substituye entonces al interés individual; porque la labor que se le confía puede ser desempeñada por él con mayor eficacia y con mayor beneficio para la comunidad social.¹⁴⁴

La iniciativa de ley tanto como la ley promulgada diferenciaron dos momentos en que se concretaría la intervención estatal, al conceder las concesiones y en la vigilancia que la Secretaría de Hacienda ejercería sobre la marcha diaria de las operaciones bancarias.

Los dos momentos en que el Congreso participó en el *iter legis*, al autorizar al Ejecutivo para formular la ley y al discutirse si se aprobaría el uso que había hecho de esa autorización se caracterizaron por no presentarse debate alguno y por ser aprobado por unanimidad de votos.

La *Ley General de Instituciones de Crédito* fue especialmente cuidadosa al establecer los requisitos que debían cumplirse para obtener una concesión. Era necesario hacer un fuerte

¹⁴³ Esta definición impedía que se confundieran con instituciones de crédito los establecimientos comerciales que con sus propios recursos otorgaban crédito a sus clientes y en esos casos no era necesaria la intervención directa del Estado pues “Los Establecimientos puramente comerciales, y todos aquellos cuyas operaciones no crean derechos sino a favor de las personas que las celebran, no han menester de la intervención del Poder público. Los particulares que con ellos contratan, pueden y saben garantizar sus propios bienes, y sin duda en estas circunstancias el Poder Público, por hábil y previsor que se le suponga, jamás podrá reemplazar con ventaja el interés individual”. “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 614.

depósito de títulos de la deuda pública para garantizar que el banco se estableciera dentro de los cuatro meses siguientes a los de la fecha de su concesión. Para garantizar la solvencia de las nuevas instituciones se requería que se constituyeran sociedades anónimas.¹⁴⁵

La duración de las concesiones no excedería los 30 años para los bancos de emisión y los 50 años para los hipotecarios y refaccionarios. El plazo de las concesiones se contaría a partir de la fecha de promulgación de la ley bancaria (art. 12), ello permitiría que los gobiernos futuros introdujeran en el sistema y en la legislación "todas las modificaciones que crea convenientes, sin verse cohibido por las estipulaciones que contengan las concesiones existentes", puesto que todas concluirían el mismo día.¹⁴⁶

La *Ley General de Instituciones de Crédito* distinguió tres tipos de bancos: los de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios (art. 1º.). Las labores de negociación y conciliación --como se habrá observado-- se enfocaron al primero, pero por razones de claridad en la exposición se precisan sus funciones y su articulado más abajo.

Los bancos hipotecarios estaban dedicados a otorgar préstamos con garantía de fincas rústicas o urbanas (art. 4o.) La ley buscaba con un detallado articulado fomentar el establecimiento de este tipo de instituciones de crédito, puesto que no habían

merecido hasta ahora en México el mismo favor que los de emisión, pues el capital nacional [afirmaba Macedo] se ha mostrado esquivo para dedicarse a este género de empresas, por más que las operaciones hipotecarias sean muy conocidas y practicadas por nuestros capitalistas particulares, desde que la nacionalización de los bienes eclesiásticos acabó con la especie de banco hipotecario que el clero había constituido entre nosotros.¹⁴⁷

Tanto la comisión extracongruente como Limantour dieron especial importancia a este tipo de bancos que consideraban como un medio eficaz para apoyar a la deprimida agricultura mexicana, pues sólo una pequeña porción del territorio del país estaba cultivada, los métodos

¹⁴⁴ "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 61.

¹⁴⁵ La ley estableció que cuando se tratara de individuos particulares, estos tendrían que ser al menos tres, y no podrían "ser dueños de la concesión" más que por el tiempo indispensable para organizar la sociedad anónima a cuyo favor debía traspasarse. Además, se establecieron preceptos relativos a la organización de estas sociedades que eran más severas y restrictivas que las del Código de comercio. "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos" 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 485. El número de socios para formar una sociedad anónima pasó de 2 a 7 con el objeto de evitar que se constituyeran sociedades anónimas ficticias, y asegurar que contaran con el número de socios suficientes para la dirección y administración de la institución de crédito. Otra condición restrictiva fueron los montos mínimos de capital social exigidos, pero estos ya estaban contenidos en las Bases en lo que se refería de los bancos de emisión, la comisión los extendió a los bancos refaccionarios exigiendo un mínimo de 200,00 pesos. "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 662.

¹⁴⁶ "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos" 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 485.

¹⁴⁷ Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, p. 163.

agricolas eran “primitivos” y “rudimentarios”, por si fuera poco los propietarios rurales estaban agobiados por “el peso de una enorme deuda hipotecaria a corto plazo”.¹⁴⁸

Para fomentar la agricultura se necesitaba de dos tipos de capitales, uno fijo destinado a invertirse en las mejoras del suelo, el otro circulante para ser invertido en la producción de cosechas. El primero tenía que ser reintegrado en un muy largo plazo y en forma de renta; el segundo sólo podría ser pagado cuando se obtenían las cosechas. Para resolver el primer tipo de necesidades la ley estableció la banca hipotecaria, para proporcionar el segundo tipo de capitales se abrirían los refaccionarios.

Para elaborar la ley el Ejecutivo tuvo que tomar en cuenta la concesión del Banco Hipotecario Mexicano que empezó a operar en 1882, y en la que el gobierno se había comprometido a no otorgar ninguna otra concesión hipotecaria en 20 años, con la condición de que el “banco llenara plenamente las necesidades de su institución”, requisito que no había cumplido cabalmente por lo que el gobierno quedaba “libre para autorizar el establecimiento de otras instituciones del mismo género”.¹⁴⁹

No conocemos en detalle las negociaciones entre el Banco Hipotecario y el secretario de Hacienda, pero cabe destacar que fueron de distinta índole a las sostenidas con el Banco Nacional, debido a que éste tuvo que renunciar a algunos privilegios que le concedía su concesión a cambio de nuevas prerrogativas, mientras que al Hipotecario se le canceló parcialmente su concesión por incumplimiento, pero su gerente fue invitado a participar en la comisión que elaboró el proyecto de ley bancaria. La conciliación en la comisión permitió que en lo que se refiere al crédito hipotecario el articulado y su justificación fuera promulgado sin modificación alguna.¹⁵⁰

El capítulo III de la ley bancaria se reguló las actividades de los bancos hipotecarios que ofrecer dos tipos de créditos: los préstamos a plazo corto pagaderos en menos de diez años con intereses simples, y los préstamos reembolsables en anualidades en un plazo mayor de diez años y menor de cuarenta, pagarían réditos y “la remuneración del Banco” (arts. 39 y 40).

La Secretaría de Hacienda impuso importantes controles en favor del público: debían publicarse las tablas de amortización (art. 42), y el préstamo hipotecario no podría exceder la mitad del valor dado en garantía (art. 44).

En cuanto se esperaba impulsar la agricultura y las actividades industriales se estipuló que estos bancos no aceptarían la hipoteca de minas, bosques, muebles inmovilizados y

¹⁴⁸ “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18°. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, 18°. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 638.

¹⁴⁹ “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos” 18°. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 492.

¹⁵⁰ Cabe destacar que el informe de la comisión y el informe que rindió Limantour al Congreso son prácticamente idénticos en lo relativo al crédito hipotecario.

templos, ni la de fincas destinadas especialmente a algún servicio público de la Federación, de los estados o de los municipios (art. 48), ello no implicaba que el Estado renunciara a obtener créditos de estas instituciones financieras, pero no estaba dispuesto a la posibilidad de perder bienes inmuebles dejados en garantía.

De modo que se estipuló que se podrían hacer préstamos o anticipos para trabajos y obras de mejoramiento público celebrando un contrato ya fuese con el gobierno federal, el de los estados, o con los ayuntamientos (art. 73 Fr. VII). Con esta disposición se esperaba poder canalizar recursos a particulares para obras no concesionables tales como calles, sistemas de agua y drenaje, que tradicionalmente habían estado en manos de las autoridades locales.¹⁵¹

Estos créditos podrían asegurarse con una hipoteca de bienes que no estuvieran comprendidos en el artículo 48, "con garantía de impuestos afectos especialmente al pago" o con los mismos títulos o valores que se emitieran por las obras públicas. En cualquiera de estos tres casos la Secretaría de Hacienda aprobaría los contratos y "determinará si los bonos hipotecarios que emita el banco por el importe de estos préstamos han de tener los mismos privilegios que todos los demás, o si sólo disfrutarán del derecho de preferencia respecto de los bienes o valores que constituyan la garantía, y no de los demás hipotecados o afectos a favor del banco" (art. 76).¹⁵²

La última parte del capítulo III de la ley se dedicó a la manera de hacer efectiva la garantía hipotecaria por falta de pago del capital o de los intereses en los términos estipulados en el crédito (art. 78-87), condiciones que eran especialmente duras para los deudores.¹⁵³

La ley facultó a estas instituciones financieras para emitir bonos hipotecarios, actividad que fue detalladamente regulada (art. 55-72). El testimonio de Macedo (consultor del Banco Nacional) indica la importancia de esta regulación.

¹⁵¹ Otras obras no concesionables eran las relacionadas con la defensa y los servicios que tradicionalmente había desempeñado la Iglesia tales como los servicios de educación, cuidado de enfermos y la atención de difuntos (que se convertirían en el servicio de cementerios municipales). Las obras contratadas se distinguen de las concesiones no sólo por su naturaleza sino también porque su explotación o negocio no resultaba rentable. El contratismo se caracterizó por el control del gobierno sobre las obras desde su diseño y construcción hasta la administración de sus servicios, por consiguiente era el gobierno el principal responsable de su gestión financiera y no el contratista. Connolly, 1997, pp. 67-69 y 107. Pero, las obras públicas de mayor envergadura tales como la desecación del Lago de Texcoco, la construcción del Gran Canal de desagüe de la ciudad de México y la modernización del puerto de Veracruz se hicieron con recursos federales obtenidos a su vez de empréstitos contratados en el extranjero. Para mayores detalles véase Connolly, 1997.

¹⁵² "Ley General de Instituciones de Crédito, marzo 19 de 1897" en Dublán y Lozano, 1898, p. 117.

¹⁵³ El Banco acreedor tenía derecho a acudir a un juez y "de obtener, con sólo la presentación de la escritura debidamente registrada, la posesión interina de la propiedad hipotecada, o un auto que autorice la intervención (art. 78) ocho días después de la fecha del auto de posesión o de intervención, el banco procedería al remate de la propiedad hipotecada (art. 80). Los remates se verificaban en las oficinas del banco acreedor, en presencia del interventor del gobierno y con asistencia de un escribano público (art. 81). Todos los gastos judiciales, los de intervención "y los demás que originen los procedimientos necesarios para hacer efectiva la hipoteca", quedaron a cargo del deudor (art. 85).

En la década de 1880 sólo se fundó el Banco Hipotecario Mexicano que empezó a operar con un capital muy reducido.¹⁵⁴ Para aumentar sus fondos emitió bonos hipotecarios por un importe igual al de las hipotecas constituidas, amortizables por sorteos semestrales en un periodo de veinticinco años. Sin embargo, el banco no pudo colocarlos, por lo que en lugar de entregar efectivo a los solicitantes de préstamos entregaba sus propios bonos. El público se vio obligado a deshacerse de estos títulos con grandes descuentos para obtener efectivo: "imponiendo al deudor de la hipoteca un formidable quebranto".¹⁵⁵

Posteriormente hacia 1888 unas "casas norteamericanas" invirtieron en el Banco Hipotecario Mexicano lo que le permitió ampliar su concesión extendiendo sus operaciones como banco de descuento propias de un banco mercantil al tiempo que continuó haciendo sus préstamos hipotecarios en bonos, "y, esto como es natural, restringe mucho sus operaciones y los servicios que estaba destinado a prestar, sobre todo a la agricultura tan necesitada entre nosotros de capitales a largo plazo que le permitan emprender obras de mejora permanente, cuyo valor no devuelve la tierra dentro de los breves términos a que operan los bancos de emisión" --afirmaba Macedo.¹⁵⁶

La ley de instituciones de crédito reglamentó con precisión la facultad de los bancos hipotecarios para emitir bonos por el importe de las hipotecas constituidas a su favor y evitar así las experiencias negativas por las que había pasado el público en la década de 1880.¹⁵⁷

A pesar de las ventajas que concedió la ley a los bancos hipotecarios, sólo se fundó un nuevo banco: el Agrícola e Hipotecario de México que abrió sus puertas en 1901.

¹⁵⁴ Según Macedo el capital social fue de 800 mil pesos, a pesar de que la concesión la autorizaba a operar con un capital de cinco millones. Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, p. 164.

¹⁵⁵ Macedo afirma que los bonos se colocaban a un tipo que no llegaba al 75% de su valor nominal, y el deudor se vio obligado a pagarlos en su valor nominal más sus intereses. Los solicitantes además tenían que pagar en efectivo los gastos de avalúo de las propiedades ofrecidas en garantía, los gastos de escrituración "y demás que demanda cada operación y que eran bastante considerables". Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, p. 164.

¹⁵⁶ Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, pp. 165-166.

¹⁵⁷ La ley buscó que el mercado de bonos hipotecarios se rigiera por el principio de que "el monto de los bonos debe corresponder exactamente al de los préstamos hipotecarios que el banco tenga a su favor". No obstante, llenar este principio en la práctica era difícil, pues no era posible "que a medida que el Banco anticipa fondos a los particulares, o que estos le reembolsan total o parcialmente sus préstamos, la circulación de los bonos hipotecarios se amplíe o se restrinja instantáneamente, sujetándose del todo al monto exacto de aquellos crédito", con el objeto de adecuar la realidad financiera mexicana al principio arriba mencionado se buscó a) evitar que los bancos emitieran bonos hipotecarios cuyo valor nominal exceda en su totalidad del importe de los préstamos efectuados con garantía de hipoteca; b) debían llevarse a cabo dos sorteos de bonos al año en los que tendrían que "amortizarse el número de bonos que fuere necesario para que el valor nominal de los que permanezcan en circulación, no exceda del importe de los créditos hipotecarios que el banco tuviere a su favor"; c) cuando quedara alterada la proporción entre el valor de los bonos hipotecarios que circulasen y el importe de los créditos insolutos, el equilibrio se debía alcanzar en el próximo sorteo. La legislación mexicana introdujo otro requisito para los bancos hipotecarios, que no era común en las leyes de otros países, debían contar con un fondo especial en dinero en efectivo, "destinado a cubrir lo que importe el servicio de los bonos hipotecarios en un semestre, cuando menos". Esta disposición tenía por objeto garantizar que la institución de crédito siempre estuviera en condiciones de pagar sus bonos. "Informe del Ejecutivo del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos". 18º. Congreso. *Diputados*, 1898, Vol. III, pp. 493-494.

De hecho, los bancos no ocuparon el espacio crediticio que desempeñaban las casas mercantiles y los prestamistas individuales. El mercado hipotecario continuó caracterizándose por su gran heterogeneidad. Por una parte, casas comerciales y particulares siguieron otorgando préstamos a mediano plazo (superior a los cinco años) y con un techo de interés del 6% sobre propiedades rurales y bienes raíces urbanos, pero se trataba de un circuito basado en relaciones personales, donde la calificación del prestatario descansaba en su vínculos familiares y en su prestigio social.¹⁵⁸ Por otra parte, eran también particulares los que otorgaban préstamos fuera del ámbito de las relaciones personales, se trataba de créditos de emergencia con vencimientos de corto plazo con una tasa superior al 11% y que ofrecían la transacción secreta en obsequio a los códigos morales, pues en el mundo rural pedir prestado era una desgracia.¹⁵⁹

Pese a que la legislación de 1897 no fomentó la apertura de bancos hipotecarios en la medida que se esperaba, sí tuvo un efecto indirecto positivo ya que indujo un abaratamiento relativo del crédito al aumentar la oferta de crediticia que ofrecían los bancos de emisión, como se verá más adelante.

El capítulo IV de la ley que nos ocupa se dedicó a los bancos refaccionarios destinados fundamentalmente a otorgar créditos a un plazo máximo de dos años a "las negociaciones mineras, industriales y a las agrícolas" (art. 88, fr. I).¹⁶⁰ Los bancos refaccionarios tenían por objeto llenar el vacío entre los créditos que ofrecerían los bancos de emisión (préstamos a seis meses) y los hipotecarios.¹⁶¹

La comisión extracongruesal propuso la introducción de este tipo de institución bancaria fundamentalmente para fomentar la agricultura, que "de acuerdo con el proyecto que hizo suyo el Ejecutivo, estos préstamos podrán extenderse hasta dos años, plazo suficiente para que, si se pierden las cosechas del primer año, vengan las del segundo a poner al agricultor en aptitud de cumplir con sus compromisos; y como consecuencia de estas operaciones, los Bancos tendrán facultad de emitir títulos especiales reembolsables en plazos fijos, tampoco mayores de dos años, y que, naturalmente, devenguen intereses".¹⁶²

¹⁵⁸ Este tipo de créditos Paolo Riguzzi los llama "préstamos pios" pues estaban marcados por los preceptos de la Iglesia católica que consideraba como usura un interés mayor al 6%. Riguzzi, 1999, pp. 360-365.

¹⁵⁹ Riguzzi, 1999, pp. 363.

¹⁶⁰ Por lo tanto el artículo 98 prohibió expresamente a los bancos refaccionarios emitir billetes, hacer operaciones con garantía hipotecaria o emitir bonos hipotecarios.

¹⁶¹ Los bancos refaccionarios al concebirse como una institución crediticia intermedia entre los bancos de emisión y los hipotecarios se les prohibió que emitieran billetes, hicieran operaciones con garantía hipotecaria, trabajaran por su cuenta minas, oficinas metalúrgicas, o establecimientos industriales. Asimismo se les prohibió que formaran sociedades con minas o industrias, ya que cualquiera de estas actividades desvirtuarían las funciones para las que habían sido creadas. "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897. *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 658.

¹⁶² "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos". 18º. Congreso. *Diputados*, 1898. Vol. III, p. 496.

Para los miembros de la comisión el crédito refaccionario también podría apoyar la industria minera, la que con la promulgación de la ley de este ramo de 1892 había perdido el acceso a capitales que obtenía del avío.

Los mineros no tenían a quien recurrir en caso de necesitar un préstamo, no podían obtenerlo de los bancos de emisión porque las sociedades mineras “no tienen crédito personal”, no podían adquirir préstamos prendarios porque no tenían bienes empeñables, no podían hipotecar sus bienes en garantía porque los bancos hipotecarios no podían aceptarlos, era sólo la banca refaccionaria la que podría hacerle llegar nuevos capitales.

La legislación debía propiciar que se estableciera un gran número de bancos refaccionarios y debían establecer su domicilio en los centros agrícolas y mineros, ahí donde “existan los intereses que deben servir, donde radiquen los que han de necesitar sus servicios y donde estén ubicados los hombres y las cosas que deben vigilar”.¹⁶³

La manera en que estos bancos se procurarían capitales era emitiendo títulos (conocidos como bonos de caja) a plazo e interés fijo. La comisión explicó que el bono de caja era la transformación de la cuenta corriente en título de crédito “llamado a pasar de una a otra mano en la circulación, como si fuera el depósito de un deponente anónimo y desconocido”.¹⁶⁴

Los bancos refaccionarios tendrían otra importante atribución: garantizar los valores comerciales de los agricultores al estampar su firma en los pagarés que les entregarían en prenda agricultores y mineros y de este modo se convertirían en intermediarios entre estos clientes y los “grandes bancos de emisión”.¹⁶⁵

El artículo 90 estableció que los peritos nombrados por el banco debían cerciorarse de que el préstamo podría ser reembolsado en el plazo estipulado. (art. 90, fr. I). El crédito refaccionario serviría también como un instrumento para que el Estado se asegurara de percibir los impuestos por concepto de minería, el banco debía de asegurarse de que el fundo había satisfecho “los impuestos legales” (art. 90 fr. I). En caso de que el banco interviniese en una mina, debía pagar el impuesto minero sobre cualquier otro gasto (art. 90 fr. III).

La propia comisión a pesar del entusiasmo que mostraba por estas instituciones de crédito se preguntaba si serían capaces de remediar “las condiciones de la minería y la agricultura”. Reconoció que respondió que no contaba ni con los datos ni con la experiencia para dar su opinión. No obstante, los miembros de la comisión creían que los bancos

¹⁶³ “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18°. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, pp. 655-656.

¹⁶⁴ “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18°. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 657.

¹⁶⁵ “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18°. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 657. En la *Ley General de Instituciones de Crédito* promulgada se establecieron importantes disposiciones a favor de estos bancos.

refaccionarios podrían desarrollarse rápidamente si los bonos de caja eran aceptados por el público y si los bancos de emisión los favorecían aceptándolos como pagarés.¹⁶⁶ El secretario de Hacienda expresó las mismas dudas en su informe.¹⁶⁷

Pocos fueron los bancos refaccionarios que se establecieron en la República, los que además contaron con un muy corto capital social. Tres abrieron sus puertas en los estados --en Campeche, Chihuahua y Michoacán. Un cuarto se estableció en la ciudad de México, el Banco Central Mexicano.

Para Macedo, éste último realmente no funcionaba como banco refaccionario sino como banca comercial con tendencia a convertirse en centro de las instituciones financieras de los estados, pues cambiaba en la ciudad de México a la par los billetes de todos los establecimientos de los estados, lo que para este científico era grave por dos motivos: violaba la concesión del Banco Nacional y falseaba

el sistema concebido por la ley de instituciones de crédito, que quiso establecer una serie de circulaciones locales de billetes y reservar la circulación en todo el territorio nacional a los dos grandes bancos metropolitanos; resultado que ni remotamente se ha conseguido, pues la circulación de los billetes de los bancos de los estados se ha vuelto nacional, con el grave defecto de que no está asegurada en términos legales la conversión fácil de estos billetes en metálico y esto puede, en momentos de crisis o trastornos, provocar dificultades y aun conflictos de importancia.¹⁶⁸

El diagnóstico de Macedo se vería confirmado durante la Revolución cuando quedó de manifiesto la debilidad del sistema financieraron en su conjunto ya que desapareció de la circulación el papel moneda para regresar a las transacciones en metálico.¹⁶⁹

El tercer tipo de banco que la ley reguló y el que mayor éxito tuvo, era el de emisión. La reforma abrió la posibilidad de que se establecieran en los estados y territorios, pero tal y como habían anunciado las *Bases* fue terminante al continuar la prohibición de que se abrieran este tipo de instituciones financieras en la capital de la República (art. 15), y negó a los bancos locales la posibilidad de abrir sucursales o agencias salvo "con permiso especial del Ejecutivo" (art. 38).

Antes de exponer el articulado conviene revisar la importancia que se atribuía a la emisión en la época, pues veinte años atrás Castillo Velasco se congratulaba de que la

¹⁶⁶ "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, p. 467.

¹⁶⁷ A la letra Limantour afirmó que "el Gobierno cree, de acuerdo con la expresada Comisión, que el porvenir de estos Bancos depende de la aceptación que tengan los bonos de caja, por lo que nunca serán por demás los esfuerzos que se hagan para favorecer estos títulos de crédito y crearies un mercado seguro y extenso". Afirmaciones que según Pablo Macedo encerraban un profundo escepticismo. "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos" en *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 497.

¹⁶⁸ Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, p. 168, n.1.

República hubiera tenido “una vitalidad tan exuberante” que no había sido necesario emitir papel moneda. Para el exconstituyente la emisión perturbaba “las operaciones de todo género y engendra la desconfianza pública que es un cáncer que destruye las fuerzas morales de las naciones, porque nunca es el papel oficial de igual valor que la moneda, por mas que ofrezca mayor comodidad para su transporte que ella”.¹⁷⁰ Para la instancia extracongruesal los bancos de emisión eran las instituciones de crédito más importantes puesto que los billetes eran el mecanismo de crédito más sencillo que incrementaba la masa de capitales circulantes “multiplicando las operaciones a plazo de todo género”. Los títulos que emitían llegaban a todas las clases sociales, “hasta las más humildes, y si de todas ellas reciben capitales y servicios, también a todas ellas imparten ayuda y protección”, puesto que facilitaban el consumo y las transacciones al necesitarse una “menor cantidad de moneda, riqueza improductiva en las manos de los tenedores” y porque el crédito que brindaba a través de pagarés, títulos y letras de cambio, permitía hacer “la repartición de la riqueza producida entre los trabajadores”.¹⁷¹

La comisión advertía que este tipo de instituciones financieras eran las que mayores peligros entrañaban, pues cuando los bancos de emisión no eran sólidos el papel moneda se convertía en el “representante de la bancarrota” que el público rechazaba.

Los bancos de emisión para que prestaran un servicio a la sociedad tenían que operar en un punto de equilibrio difícil de mantener. Las operaciones no serían riesgosas si la institución de crédito no pusieran en circulación una cantidad de títulos superior al efectivo que tuviera en caja, pero ello no beneficiaría a la sociedad, porque “ni el banco encontraría provecho en emitirlos ni el público ventaja en hacer uso de ellos, de preferencia a la moneda”. Así, la emisión se fíncaba en que los bancos aprovechaban “capitales ajenos” sin pagar intereses.

Los bancos podían emitir títulos pagaderos a la vista y al portador, a cambio recibían del público monedas que se canjeaban en las cajas u obligaciones que quedaban en cartera. En el primer caso el banco debía devolver el dinero recibido a todo tenedor. El segundo caso era una operación de crédito o descuento, puesto que se trataba de una obligación que el establecimiento no podía hacer efectiva sino en un plazo determinado. De modo que la institución de crédito podía realizar préstamos y descuentos precisamente porque el público retenía los billetes por un cierto plazo sin cobrarlos.

¹⁶⁹ Una síntesis de las causas que condujeron a la desaparición del papel moneda puede verse en Riguzzi. 1999 y en Luna Argudín, 1996.

¹⁷⁰ Castillo Velasco, 1874, Vol. I, p. 177.

¹⁷¹ “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”. 18°. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, pp. 627-629.

De acuerdo a la teoría económica de la época, no eran indispensable que los bancos de emisión contaran con un capital social, pero la comisión extracongruesal y el Ejecutivo creían que debían exigirse porque era un fondo de garantía en favor de los acreedores.

Los "tratadistas" sostenían que la regulación bancaria debía descansar en dos principios:

a) La emisión de billetes a la vista y al portador no debía exceder el triple de la existencia en caja, en dinero en efectivo, o en barras de oro o plata.

b) El plazo de las operaciones de préstamo o descuento no debía ser mayor de noventa días

El primer principio fue fielmente incorporado a las *Bases* y en la ley promulgada. Así se instituyó que la emisión de billetes no podría exceder del triple del capital social efectivamente pagado (art. 16), y si la circulación de billetes excediera este límite, el banco quedaba obligado a informarle inmediatamente al "interventor del Gobierno" y debía suspender "toda operación de préstamo, hasta que la circulación de billetes quedará otra vez dentro de los límites fijados por la ley". Pero si no se lograra en el plazo de un mes, se declararía caduca la concesión y se liquidaría el banco (art. 18).

Cabe señalar que la comisión en su proyecto de ley había estipulado condiciones aún más restrictivas al establecer que la emisión no podría exceder el doble del capital social pues su intención era "crear instituciones que no puedan acarrear graves y serios peligros a la circulación monetaria del país".¹⁷² Es posible que Limantour en su iniciativa de ley retomara los principios económicos en boga porque los propuestos por la comisión resultaban difíciles de cumplir para los bancos locales.

El segundo principio recomendado por los economistas de la época también fue modificado por los miembros de la instancia extracongruesal. El plazo de operaciones se extendió a un semestre argumentado que "los hábitos del comercio de la República no se parecen a este respecto a las prácticas europeas". En México la venta al mayoreo no se pagaban al contado, sino en un plazo de seis meses, periodo que el billete estaría en circulación, en consecuencia éste sería "el término a que por regla general debían sujetarse las operaciones de los bancos".¹⁷³

Estas consideraciones se adoptaron en la legislación que estableció que los bancos de emisión podían "hacer operaciones de préstamo y descontar o negociar documentos de crédito cuando el plazo de vencimiento no pase de 6 meses" (art. 29, fr. I). Estos créditos si no

¹⁷² "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897. *Diputados*, 1898, Vol. II, pp. 630-635.

¹⁷³ "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897. *Diputados*, 1898, Vol. III, 1898, Vol. II, p. 636.

hubiesen sido “finiquitados podrían ser rematadas las garantías que el deudor hubiese dejado en prenda”. La ley previó que la garantía prendaria podía consistir en títulos de la deuda pública de la federación, de los estados, de los municipios y acciones u obligaciones de sociedades de comercio (art. 31). Del mismo modo se aceptarían como garantías facturas por cobrar y facturas de mercancías por recibir (art. 32).

De hecho, estas fueron las pocas disposiciones que regularon los créditos a corto plazo, la falta de una legislación más específica aunado a que los bancos hipotecarios no alcanzaron a satisfacer la demanda de créditos a largo plazo, propició que los bancos de emisión tendieran a extender el periodo en el que se debían cubrir los adeudos a través de prórrogas y refrendos. Esta tendencia que empezó a perfilarse a finales del siglo XIX se consolidó en los años 1906-1911 beneficiando fundamentalmente a hacendados y propietarios rurales, que obtuvieron estas ventajas sus vínculos personales y no por su solvencia económica.

La ley dedicó su capítulo V a disposiciones generales a las que quedaban sujetas todas las instituciones financieras. Estas medidas se dividieron en dos: se prohibieron ciertas operaciones “por peligrosas o incorrectas” y se introdujeron “medidas de vigilancia y represión” para proteger al público del mal manejo bancario.¹⁷⁴

Entre las primeras destacó que la ley buscara impedir que los bancos acumularan inmuebles por lo que se estipuló que no podrían adquirirlos y aquellos que recibieran por créditos no finiquitados debían venderse en un plazo máximo de tres años si eran bancos hipotecarios, y en menos de dos años si eran refaccionarios o de emisión (arts. 100 y 101).

El segundo tipo de medidas descansaba en que el Estado se guardó la facultad de regular el mercado financiero a través del otorgamiento de concesiones y su posible revocación, por lo que se estableció que la falta de cumplimiento por parte de los bancos “de cualquiera de los requisitos o condiciones exigidas por la ley para la seguridad o beneficio del público” podría dar lugar a que la Secretaría de Hacienda le ordenara al banco la suspensión de todas o algunas de sus operaciones (art. 108).

La Secretaría de Hacienda declararía caduca la concesión “por exceso en la circulación de los títulos de crédito” (art. 109, fr. III); cuando se disolvieran o pusieran en liquidación las sociedades que explotaban la concesión (art. 109, fr. V); en caso de quiebra legalmente declarada (art. 109, fr. VI); y cuando se fusionaran dos o más bancos sin la previa autorización del Ejecutivo (art. 109, fr. IV).

¹⁷⁴ “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos”. 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 497.

Tal y como se indicara en las *Bases*, el Estado quedó facultado para vigilar las actividades diarias de las instituciones de crédito para lo que se nombrarían interventores en cada uno de los bancos a cargo de la Secretaría de Hacienda (art. 113).

Las facultades de los interventores fueron ampliamente discutidas por los miembros de la comisión extracongresual pues al establecer sus atribuciones se fijaban los límites de la intervención de los poderes públicos. Para la comisión el Estado era el representante legítimo de los acreedores anónimos (los tenedores de títulos al portador) ante las instituciones de crédito. Sin embargo, las funciones de los interventores debían quedar de tal modo acotadas para que su ejercicio no fuese discrecional ni arbitrario. Limantour explicó que la legislación cuidó establecer

garantías recíprocas a favor de los Bancos y del público en general, por una parte, prohibiciones terminantes y penas severas a los interventores que abusaren de su carácter; y por otra parte, facultades para que la inspección pueda llevarse, en casos especiales, hasta el completo esclarecimiento de los hechos relativos, siempre que la Secretaría de Hacienda en acuerdo expreso, así lo ordene.¹⁷⁵

De modo que las principales atribuciones de los interventores eran dar fe que el banco exhibiera su capital social y que el establecimiento no excediera el monte de títulos en circulación para el que estaba autorizado.¹⁷⁶

La ley impuso un importante control a los directores, gerentes y miembros de los consejo de administración de los bancos, pues los hizo civilmente responsables de toda infracción a las disposiciones de esta legislación (art. 110).

Para evitar el mal manejo de la institución se instituyó que

¹⁷⁵ "Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias". 18º. Congreso. Sesión del 6 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, Vol. II, pp. 623-625 e "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 467.

¹⁷⁶ Las facultades de los interventores quedaron indicadas en el artículo 114, las más importantes eran las siguientes:

- I. Dar fe de la exhibición total o parcial del capital social del Banco.
- II. Intervenir y autorizar con su firma los cortes de caja mensuales que debe practicar cada institución, y los balances, también mensuales que den a conocer la situación real de las operaciones del Banco.
- III. Cuidar de que se practiquen los cortes de caja extraordinarios que ordene expresamente la Secretaría de Hacienda.
- IV. Exigir comprobación, cada vez que lo estime conveniente, de la existencia en caja, y de las cuentas que demuestren la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos por el Banco.
- V. Autorizar con su firma los títulos de créditos que deban ponerse en circulación, una vez que hayan sido timbrados y requisitados por las oficinas del Gobierno.
- VI. Cuidar de que el monto de los títulos de créditos puestos en circulación no exceda de la cantidad que cada Banco tenga derecho de emitir, de conformidad con las bases y prescripciones establecidas en la segunda ley.
- X. Vigilar el cumplimiento de la ley, el de la concesión y el de los estatutos, sin ingerirse en las operaciones comerciales del Banco, y poniendo inmediatamente en conocimiento de la Secretaría de Hacienda cualquier infracción que observen, de la cual dará también aviso el Consejo de Administración del Banco.
- XI. Rendir en los meses de enero y de julio de cada año un informe minucioso de todo lo que hubieren hecho en el ejercicio de sus funciones.

A los interventores se les exigió absoluta discreción en sus funciones, con el fin de que realmente se desempeñaran como representantes del Ejecutivo y para evitar que pudiesen ser objeto de cohecho se estipuló

los individuos del Consejo de Administración no podrán, durante el primer año de establecido un Banco, hacer operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores del establecimiento; y pasado el primer año sólo podrán hacer dichas operaciones cuando estén mancomunadas en el adeudo o responsabilidad, con otra firma de notoria solvencia, o cuando dieren una garantía colateral por el duplo de dicho adeudo o responsabilidad. (art. 111).

El secretario de Hacienda en su informe al Congreso explicó que estas medidas tenían por objeto evitar que los bancos se constituyeran con capital ficticio, ya que había sido frecuente que sus fundadores, que eran los mismos que los miembros del consejo de administración, se hicieran préstamos en cuenta corriente por cantidades iguales a las depositadas para establecer la institución financiera.¹⁷⁷

En realidad, con estas disposiciones la legislación trató de inducir un servicio financiero moderno de carácter impersonal, lo que implicaba transformar la tradición mexicana, y acaso la cultura política y económica que se sustentaba en relaciones de corte de Antiguo Régimen en donde lo definitorio eran las relaciones de parentesco (incluyendo el compadrazgo), los vínculos personales y el prestigio social.

Pero, el financiamiento bancario continuó otorgándose en créditos en cuenta corriente, manejados con gran discrecionalidad y flexibilidad y prorrogados con regularidad; créditos personales privilegiados a los promotores de las empresas y accionistas de los bancos y suscripciones por parte de los bancos de cuotas en los aumentos de capital societario.¹⁷⁸

El Estado para fomentar la creación de bancos en la República otorgó amplios estímulos fiscales. El capital, acciones y dividendos así como los títulos de crédito que emitieran quedaban "exentos de toda clase de impuestos de la federación, estados o municipios, excepto los impuestos comprendidos en la Renta Federal del Timbre (art. 121). Fueron gravados los billetes bancarios, los bonos hipotecarios, los certificados de depósito, los bonos de caja puestos en circulación, y los cheques con una estampilla que no debía exceder los cinco centavos (art. 124). Los contratos escriturados de préstamo, fianza, prenda o hipoteca causarían, como impuesto del timbre, la cuota de 2 al millar (art. 125).

Limantour explicó al Congreso que con estas medidas la federación "no corría el riesgo de disminuir el rendimiento de sus rentas actuales" puesto que simplemente no las percibía, en cambio favorecería operaciones que serían imposibles "sin la existencia de bancos y que por

que no podrían participar en la administración del banco, ni ser accionistas, ni podrían solicitar préstamos a la institución que intervinieren ni "ser, por cualquier título, sus deudores" (art. 115)

¹⁷⁷ "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 498.

¹⁷⁸ Riguzzi señala que "estos aspectos no representaron una peculiaridad absoluta del caso mexicano". En las economías occidentales del siglo XIX fue frecuente el predominio de redes de parentesco y ligas personales, no obstante, en México adquirió un grado de intensidad mucho mayor. Riguzzi, 1999, p. 373.

medio de estos se multiplicarían al grado de producir, directa o indirectamente, ingresos al erario".¹⁷⁹

En materia fiscal se introdujo otra importante disposición: los estados no gravarían las operaciones bancarias que practiquen "con excepción de los préstamos con garantía hipotecaria, en los cuales el monto del impuesto no excederá de cuatro por ciento sobre el importe de la operación" (art. 126). Con este artículo se ratificaba el largo proceso que hemos visto para construir una esfera hacendaria sólida para la administración central con base en la reforma constitucional a la fracción X del artículo 72 que estableció que únicamente la federación podría legislar en lo relativo a las actividades mercantiles y por ende se negaba a los estados esta atribución. El secretario explicó que el Ejecutivo había resuelto extender esta facultad federal a la ley bancaria para que las legislaturas locales no pudieran "entorpecer la marcha de los bancos con medidas fiscales, cuando la federación se esfuerza en librarlos de la mayor parte de las contribuciones que las leyes generales imponen".¹⁸⁰

Los artículos transitorios ratificaron lo que se había estipulado en las *Bases* para propiciar que los bancos locales ya establecidos renunciaran a sus concesiones, por lo que se señaló que se excentaría al primer banco que se estableciera en los estados o territorios del pago del impuesto sobre los bonos de emisión (art. 128). Otros bancos que se establecieran en los estados pagarían "todos los impuestos fijados por las leyes generales, y además, uno especial a favor de la federación, de 2 por 100 al año sobre el importe del capital exhibido" (art. 129).

El titular de Hacienda no ocultó que estos artículos prácticamente imposibilitarían que se establecieran nuevas instituciones cuando ya había una en una entidad, pero el Ejecutivo se había visto obligado a reconocer "los derechos adquiridos con anterioridad por los bancos existentes".¹⁸¹

Por último, en los artículos transitorios se manifestó con especial claridad que la *Ley General de Instituciones de Crédito* se había basado en "el respeto a los compromisos contraídos", pero se creyó oportuno que los acuerdos del presidente de la República fueran explicitados en la legislación por lo que se fijó que las instituciones de crédito debían "sujetarse a las leyes del país, y a las demás disposiciones de carácter general que, en materia

¹⁷⁹ "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18°. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 499.

¹⁸⁰ "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18°. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 499.

¹⁸¹ A la ietra Limantour en su informe al Congreso al referirse al artículo 129 afirmó que "Por virtud de esta prevención, los bancos que pretendan establecerse en segundo o tercer lugar, quedarán colocados en tales condiciones de inferioridad para luchar con el primer Banco, que sólo será posible el establecimiento de varios Bancos en un mismo Estado cuando las transacciones sean tan activas y las exigencias del crédito tan grandes, que no baste para satisfacerlas un solo Banco, por poderoso que sea" y aclaró que las sucursales no podrían considerarse como primer banco establecido. "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18°. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 499.

de Bancos, se expidieren en lo sucesivo, cuando dichas leyes y disposiciones no se opongan a su concesión y estatutos".¹⁸²

Este último artículo dio pie a nuevas negociaciones entre el secretario de Hacienda y cada uno de los bancos para uniformar las heterogéneas concesiones. En menos de seis meses cinco de los siete bancos locales firmaron por separado convenios en el que se comprometieron a aceptar las futuras disposiciones generales que otorgaran mayores "franquicias a los bancos" a cambio de aceptar algunos artículos de la *Ley de 19 de marzo de 1897*, pero sin renunciar a sus concesiones. Para Limantour estos convenios eran un importante logro para el Ejecutivo porque "se cortó de raíz la pretensión de los Bancos antiguos de no aceptar de las leyes del porvenir más que los preceptos que les favorezcan, quedando dispensados de someterse a los demás".¹⁸³

Las negociaciones con el Banco de Zacatecas y el de Nuevo León se prolongaron por lo que sus convenios acordados de manera extemporánea con el Ejecutivo tuvieron que ser sometidos a la aprobación de las cámaras.¹⁸⁴

Los efectos de la *Ley General de Instituciones de Crédito* se aprecian en el anexo 5. La nueva regulación efectivamente abrió la posibilidad de establecer nuevas instituciones bancarias. Para 1910 se contaba ya con 15 bancos estatales que fungían a la vez como banca comercial y de emisión. Pese al rápido incremento, su difusión territorial fue muy baja pues de un total de 25 entidades y dos territorios federales, no todas las entidades contaban con una institución financiera y sólo tres estados --Chihuahua, Nuevo León y Yucatán-- contaban con más de un banco local.

La ley de 1897 permitió que los bancos estatales abrieran sucursales en varias entidades, pero las instituciones financieras suscribieron un "acuerdo anticompetencia" que

¹⁸² "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 500.

¹⁸³ "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 502. Los bancos que suscribieron este acuerdo fueron el Banco Minero de Chihuahua, el Banco Mercantil de Yucatán, el Banco Yucateco, el Banco Comercial de Chihuahua y el Banco de Durango.

¹⁸⁴ Las negociaciones con el Banco de Nuevo León fueron más difíciles pues en su concesión original se le había autorizado a emitir billetes hasta por el triple de sus existencias en efectivo o en barras de oro y plata, y había sido el único banco que su circulación había alcanzado el máximo fijado. El gobierno no exigió que se desprendiera de esta prerrogativa a cambio de que la circulación de títulos de este establecimiento "se computara sumando, con el valor de los billetes, el importe de los depósitos reembolsables a la vista, o a un plazo no mayor de tres días, y en que el monto de ambas cantidades no excediera del triple de la existencia en caja, en dinero efectivo o en barras de oro o de plata. De esta suerte se redujo, de hecho, la facultad que tenía el Banco de Nuevo León, conforme a su antigua ley, para emitir billetes hasta por el triple de su existencia en metálico". Asimismo el Banco de Nuevo León adquirió el carácter de primer banco para disfrutar las exenciones fiscales, "pero no para el efecto de que si se estableciera en el mismo estado otro banco, no pueda gozar del os mismos privilegios y franquicias. "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de Bancos". 18º. Congreso, *Diputados*, 1898, Vol. III, p. 504. Esta fue la razón por la cual en la entidad se establecieron dos instituciones de crédito.

canceló esa posibilidad.¹⁸⁵ En cambio, las dos instituciones metropolitanas entre 1893 y 1910 duplicaron sus sucursales hasta sumar las 40, sin embargo los recursos disponibles eran limitados y tendieron a concentrarse en la capital de las entidades, lo que impidió que se ampliara la esfera de acción bancaria, en un país donde la mayoría de la población vivía en áreas rurales.¹⁸⁶

En resumen, la revisión del *iter legis* seguido para dar forma a la ley bancaria de 1897 ha permitido mostrar que ésta no fue una imposición vertical o unilateral del Ejecutivo, sino que fue fruto de la activa participación de los actores políticos y económicos. Teniendo como punto de partida el plan original de Limantour que quería introducir en México una red de bancos regionales, se puede apreciar la conciliación de intereses que emprendió el secretario para darle una nueva estructura al sistema financiero.

En primer lugar, se vio obligado a tomar en cuenta las concesiones de las instituciones de crédito existentes y en particular la del Banco Nacional que fungía como banco de gobierno, ello condujo a una primera “desviación” del ideal que se quería alcanzar: establecer el sistema de pluralidad de instituciones, y tuvo que adoptarse un sistema mixto. El secretario inició entonces una serie de negociaciones privadas que culminaron en nuevos privilegios para el Nacional, aunque el Ejecutivo trató de equilibrarlos aumentando la concesión del Banco de Londres y México.

En segundo lugar, los convenios firmados con la banca metropolitana sirvieron de esbozo general para dar forma a la legislación. Sin embargo, al tratarse de la reordenación del sistema financiero se requerían dos elementos adicionales para la formulación de la iniciativa de ley: que ésta fuera redactada por especialistas y que en la legislación se plasmara la conciliación de intereses del Estado (representado por Limantour) y los del sector financiero. Este doble requisito condujo a que la iniciativa se sustrajera de la competencia del Congreso por lo que el Ejecutivo solicitó autorización a las cámaras para elaborar y promulgar el nuevo ordenamiento. Para llevar a cabo la conciliación requerida, el secretario de Hacienda designó una comisión formada por reconocidos juristas y economistas y por los gerentes de la banca metropolitana. No obstante, el poder legislativo cumplió con una importante función: al autorizar al Ejecutivo para promulgar la ley sancionó las *Bases* que la acompañaban, que no eran otra cosa más que los convenios privados contraídos con el Banco Nacional y con el de Londres y México, de modo que la sanción del Congreso los elevó a un acuerdo público que sirvió de candado a la comisión extracongresal.

¹⁸⁵ Riguzzi, 1999, p. 354, n. 28.

¹⁸⁶ Riguzzi, 1999, p. 354.

Tercero, la comisión, a pesar de los candados con los que trabajó, dio forma a un proyecto de ley que instituía un sistema financiero distinto al ideado por Limantour. Es probable que el secretario buscara reorganizar los bancos de emisión y fomentar que se establecieran instituciones hipotecarias. Mientras que la comisión propuso un sistema que por medio del crédito impulsara a todos los sectores productivos del país: los bancos de emisión favorecerían al comercio y a la industria, los hipotecarios a la agricultura, los refaccionarios a la minería y a los productores agrícolas y los prendarios y cajas de ahorro a los sectores "desposeídos". Este proyecto abrió un nuevo momento de conciliación de intereses entre la comisión y el secretario de Hacienda quien aceptó la introducción de los refaccionarios pero suprimió las instituciones destinadas a favorecer el crédito popular, quizá para no crear una importante competencia al Nacional Monte de Piedad.

Un cuarto momento de conciliación se llevó a cabo entre el secretario y los estados cuando Limantour tuvo que renunciar a crear una red de bancos regionales ante la insistencia de los gobernadores de que se estableciese una institución de crédito en cada entidad federativa. Aún así, la legislación fijó que bajo autorización especial de la Secretaría de Hacienda se podrían abrir bancos regionales, pero los propios bancos locales renunciaron a esta facultad. En cambio el secretario fue terminante al negar que los estados pudieran gravar a las instituciones financieras.

El quinto momento de conciliación, aunque sólo tuvo un carácter formal, se llevó a cabo cuando el Congreso calificó el uso que el Ejecutivo había hecho de su autorización para promulgar la ley bancaria con base en el informe que el secretario de Hacienda rindió a las cámaras. La comisión de dictamen de la representación popular estaba presidida por Casasús, quien no sólo había presidido la comisión extracongruesal y redactado su informe sino que también redactó personalmente el dictamen. Este documento era a su vez una apretada síntesis del informe del secretario. El dictamen fue aprobado sin discusión alguna y por unanimidad de votos. El Senado ni siquiera elaboró su propio dictamen y simplemente aprobó por unanimidad el uso que el Ejecutivo había hecho de la autorización concedida.¹⁸⁷

El sexto momento de conciliación, que introdujo nuevas modificaciones al plan original fue la negociación que llevó a cabo el secretario con los siete bancos locales existentes. los que firmaron nuevos convenios en los que se acordó que continuarían en términos generales rigiéndose por sus respectivas leyes de concesión. Así, sólo parcialmente se logró uniformar la aplicación de la ley, principal objetivo que perseguía la ley bancaria.

¹⁸⁷ El dictamen de la 2a. Comisión de Hacienda del Senado a la letra decía "[propone] que se apruebe el uso que hizo el Ejecutivo de las facultades que se le concedieron para el establecimiento de bancos de emisión en los estados de la República y en los territorios federales". 18º. Congreso. "Dictamen de la 2a. comisión de Hacienda

Al revisar el éxito de la ley bancaria se puede afirmar que éste fue escaso. Muy pocos fueron los bancos hipotecarios y refaccionarios que se fundaron en el país (véase el anexo 5), por lo que la agricultura y la minería continuaron sin acceso a este tipo de créditos y hubieron de continuar acudiendo a las casas mercantiles y prestamistas particulares, que eran las formas tradicionales de obtener recursos. Los bancos de emisión que fueron los que mayor propagación registraron alcanzaron un corto radio territorial.

Es posible que la ley bancaria no lograra fomentar los resultados esperados en la medida en que no respondía ni fue capaz de transformar la cultura política-económica mexicana. La legislación buscó implantar un sistema financiero moderno impersonal sustentado en sociedades anónimas que ofrecieran servicios y recursos al público por medio de la circulación de títulos de crédito, pero en el país no había ese desarrollo de formas empresariales, por el contrario las prácticas comerciales y en particular los préstamos continuaron apoyados en vínculos personales y redes de parentesco.

La comisión extracongruesal y el secretario de Hacienda para forzar a los capitalistas a que cambiaran sus prácticas tradicionales instituyeron en la ley que las concesiones únicamente se otorgarían a sociedades anónimas, introdujeron importantes controles a los consejos de administración de los bancos para evitar que otorgaran créditos privilegiados a sus miembros o a las personas que pertenecían a sus redes de vínculos personales. A pesar de las precauciones, el apoyo que los bancos de emisión otorgaron a la industria no descansó en una relación crediticia institucional lo que se evidencia en los cruces entre los consejos de administración de bancos y empresas.¹⁸⁸ Lo mismo se observa en los créditos concedidos por los bancos de emisión a hacendados y propietarios rurales que tendieron a extenderse en el tiempo a través de una cadena de prórrogas y refrendos otorgados discrecionalmente, lo que condujo a que estas instituciones operaran con una pesada cartera vencida cuyas deficiencias se expresarían plenamente en la profunda crisis de 1907-1908 que obligaría a la promulgación de una reforma a la ley bancaria con el fin de reglamentar con mayor precisión las actividades financieras, legislación que se revisa en el siguiente capítulo.

Las mismas prácticas preliberales se ilustran en la fundación de las instituciones de crédito. Una rápida mirada al anexo 5 muestra tres grandes tipos de concesionarios: a) las casas mercantiles que eran las que tradicionalmente habían otorgado créditos a los particulares y que a raíz de las *Leyes de Reforma* llenaron el vacío que dejó la Iglesia como prestamista;¹⁸⁹ b) los concesionarios cuyo capital social tenía por origen la asociación de compañías

que aprueba el uso hecho por el Ejecutivo de las facultades que se le concedieron en materia de bancos". Sesión del 15 de diciembre de 1887, *Senadores*, 1890, Vol. Único, p. 972.

¹⁸⁸ Riguzzi, 1999, p. 373.

mercantiles con miembros de elites regionales;¹⁹⁰ y c) los concesionarios que obtuvieron su capital social de las elites regionales asociadas al capital extranjero.¹⁹¹

En los tres tipos fue significativo el acceso que tuvieron los concesionarios o sus representantes legales a información privilegiada para el desarrollo de sus actividades financieras. Baste citar dos ejemplos. Enrique C. Creel, miembro "del clan Terrazas", varias veces diputado federal, y miembro del "grupo científico," obtuvo en 1898 la concesión del Banco Central y un año después se le otorgaba una nueva para abrir el Banco Mercantil de Monterrey.

Un segundo ejemplo, quizá el más extremo, lo brinda Joaquín D. Casasús, quien fue el representante legal de varios concesionarios --véase el anexo 5-- y tuvo acceso a información privilegiada al desempeñarse como presidente de la comisión extracongruesal que elaboró la iniciativa de ley bancaria. Sus vínculos político-económicos le permitieron adquirir en 1902 una concesión en nombre propio para abrir el Banco de Michoacán.

El listado de concesionarios muestra el tránsito de una elite económica esencialmente local o regional a una nacional. Entre los concesionarios se encuentra al mismo sector que dominó la primera mitad del siglo XIX, una elite regional constituida por comerciantes y agiotistas cuyos principales ingresos habían sido adquiridos de los préstamos que habían dado al gobierno, estos sobrevivieron a pesar de que vieron reducido su campo de acción al promulgarse el Código de Comercio de 1883, pues se encontrarían ante un espacio regulado por la legislación, mismo que fue precisando con las sucesivas reformas y con la *Ley General de Instituciones de Crédito*, ordenamiento que dio al Estado una mayor independencia de este sector social, aún con las amplias prerrogativas que mantuvo el Banco Nacional de México.

Al lado de esta elite estaba una nueva clase política y una nueva burguesía nacional. El papel desempeñado por Joaquín D. Casasús y por Pablo Macedo (abogado del Banco Nacional) muestra la consolidación al final de la década de 1890 de los "científicos" como una clase política nacional que serviría de intermediaria entre los poderes públicos y las compañías extranjeras, éstas integraron a los miembros de este grupo político como abogados o miembros de sus consejos directivos obteniendo grandes beneficios por el acceso a información privilegiada.¹⁹²

¹⁸⁹ Es ilustrativo el caso del Banco Mercantil de Veracruz como ejemplo de las concesiones que principalmente tuvieron por origen las casas comerciales, véase el anexo 5.

¹⁹⁰ Este es el caso del Banco de Jalisco, por ejemplo, en el que a lado de las compañías: Fotul Chapoy y Cía, Francisco Martínez e hijos, y Moreno Hermanos, se encontraba también destacados notables como los hermanos de Paula y Manuel L. Corcuera, véase el anexo 5.

¹⁹¹ Los concesionarios que obtuvieron su capital social de las elites regionales asociadas al capital extranjero fueron el Banco Central, el Banco del Estado de México y el Banco Occidental, por citar algunos ejemplos.

¹⁹² Katz, 1994, p. 221.

Las prácticas parlamentarias seguidas para dar forma a la ley bancaria muestran la doble influencia de esta nueva clase política nacional en el sector financiero y en el sector público. Pablo Macedo evidencia la función de enlace entre una burguesía tradicional, cuyo capital se originó principalmente en el comercio y en el agio, con el capital financiero extranjero y era puente también con el sector público.

Fue precisamente la participación de personas con ese carácter de "enlace" lo que permitió tender puentes entre el secretario de Hacienda y los banqueros para negociar la reforma al sistema financiero, y permitió la conciliación de intereses a través de una instancia extracongresal. Pero este carácter de enlace terminó por favorecer la consolidación de una oligarquía representada por Enrique C. Creel, quien también formaba parte del grupo "científico".

En suma, las prácticas político-económicas de la elite mexicana basadas en vínculos personales permitieron la reforma del sistema financiero, al tiempo que favorecieron la formación de una oligarquía nacional con intereses diversificados en la banca, las florecientes manufacturas y en la agricultura comercial, pero estas mismas prácticas inhibieron la función redistributiva que se pretendía que debía desempeñar la ley bancaria, pues el país continuó con una deficiente monetización y persistieron formas económicas tradicionales y mercados informales.

Entre el camino extracongresal y el parlamentario: la abolición de las alcabalas, último bastión del confederalismo

En el capítulo 3 se ha visto que la Constitución de 1857 prometió la pronta supresión de las alcabalas, pero las resistencias provenientes de los estados condujeron a que se postergara en varias ocasiones.

En las diversas tentativas para abolirlas de los años décadas de 1880 se observó una importante tensión federal-confederal. En un polo estaban el Ejecutivo, la inmensa mayoría de los miembros del Congreso de la Unión --y algunos gobiernos estatales entre los que destaca Veracruz-- se pronunciaron por formar un mercado nacional unificado ampliando la esfera de acción de la administración central para que ésta normara el comercio y la minería en toda la República. En el otro polo estaban algunos gobiernos locales --entre los que destacó el tamaulipeco-- que defendieron que las entidades mantuvieran amplias facultades para regular las riquezas de sus territorios y, por ende, lucharon porque las atribuciones del gobierno federal fuesen mínimas. En este marco la resistencia a la supresión de las aduanas interiores surgía del "temor de que los estados, tanto o más pobres que la federación, se viesen privados

de lo que constituía la principal de sus rentas, que eran esos odiosos y antieconómicos pero tradicionales impuestos" --explicó Pablo Macedo en 1902.¹⁹³

En el capítulo anterior se han señalado las variadas estrategias que el Ejecutivo y el Congreso ensayaron para abolir las aduanas interiores, pero ninguna prosperó. Sin embargo, habían servido para "uniformar la opinión pública en un sentido contrario a las alcabalas".¹⁹⁴ En 1895 el Ejecutivo acudió a un mecanismo extraconstitucional para formular la iniciativa de ley. El secretario de Hacienda citó a una nueva conferencia con algunos representantes de los estados que estudiaron la manera de llevar a cabo la reforma fiscal en sus territorios y con esta base Limantour preparó la iniciativa. Los trabajos de concertación tuvieron un carácter confidencial casi secreto.¹⁹⁵ lo que permitió que el proyecto de ley fuera aprobado tanto por el Congreso como por las legislaturas de los estados.

La supresión de las aduanas locales expresa la consolidación de una esfera hacendaria propia de la federación, y en consecuencia la práctica desaparición del horizonte confederal del escenario político-institucional. En esta apartado se analiza el proceso legislativo y los obstáculos que enfrentó la administración central al aplicar la reforma.

José Y. Limantour presentó la iniciativa de ley a la Cámara de Diputados el 30 de mayo de 1895, en su exposición de motivos lamentaba que en el país no hubiera sido posible suprimir los derechos de portazgo, pese a que el Legislativo y el Ejecutivo desde 1847 habían mostrado la voluntad para extinguirlos¹⁹⁶ y a pesar de que la ley suprema las había prohibido. No obstante, la pervivencia de las alcabalas era un hecho frecuente en la historia de las naciones. El secretario explicaba que la resistencia "de la alcabala contra la perseverante acción del espíritu liberal de la época, inspirado en los sanos principios económicos", se debía a dos hechos:

Primero, la reforma al sistema fiscal sólo podía llevarse a cabo cuando "el desarrollo de la sociedad lo exigía".

Así, pues, todo esfuerzo, contra un impuesto antiguo, tiene que fracasar cuando en la sociedad encuentra un medio inadecuado. Confirma esta observación no sólo lo que ha pasado en nuestro país, sino también la vitalidad que con la misma o parecida persistencia que entre nosotros ha presentado esa especie de atribución, ya con el

¹⁹³ Macedo, "La evolución mercantil" [1905], 1989, p. 111.

¹⁹⁴ "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en Yáñez, T. II, p. 387.

¹⁹⁵ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 454.

¹⁹⁶ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 539.

nombre de 'alcabala' ya con el nombre de 'portazgo' u otros, en España y Portugal, en Francia, Italia, Holanda, Bélgica y otras naciones.¹⁹⁷

Segundo, una de las principales causas que habían influido para que se conservaran las alcabalas había sido el excesivo gasto generado por el desarrollo económico "cuando se realiza con inconsiderado empuje, y ocasionando graves trastornos públicos, o por violentas crisis hacendarias y económicas".¹⁹⁸

Como conclusión lógica a estas observaciones, Limantour afirmó que ambas condiciones se habían presentado en la historia mexicana: el país había necesitado mantener el sistema de aduanas locales e incluso municipales, por la escasa vitalidad del pueblo y por la falta de "vigor" de su gobierno, y porque las "necesidades hacendarias" habían superado su desarrollo.¹⁹⁹ El secretario puso especial énfasis en mostrar que estas condiciones adversas habían sido superadas, bastaba ver la multiplicación de ferrocarriles que producían un "mayor desarrollo de la riqueza pública y dan cohesión y fuerza a nuestra organización social", y estaba a la vista el incremento de las transacciones comerciales y con éstas el aumento de la tributación.

Desde el punto de vista de la federación la reforma era posible por varias razones:

Primera, se había logrado equilibrar el presupuesto "sobre las más sólidas bases de previsión que un gobierno pueda establecer".

Segunda, se había consolidado la reforma del sistema hacendario que permitiría sustituir los ingresos recaudados por las alcabalas con el impuesto que se obtenía con "las estampillas del timbre", incluso el monto que se recaudaba por este concepto se había incrementado en tal magnitud que se preveía que pronto llegaría a ser "tan cuantioso como el de las aduanas marítimas y fronterizas".²⁰⁰ De este modo, la exposición de motivos encaraba el principal argumento que históricamente se había argüido para mantener los derechos de

¹⁹⁷ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 541.

¹⁹⁸ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 541. El secretario de Hacienda señaló dos ejemplos que comprobaban sus observaciones, aún en países desarrollados. "El portazgo (Octroi) en Francia, particularmente en París, tuvo como firme sostén de su conservación la deuda municipal de aquella capital y el impuesto sobre rentas. (Income Tax) en Inglaterra, impuesto sostenido y decretado hace un siglo, como medio extraordinario de arbitrar recursos para continuar la guerra, en que entonces estaba comprometida la nación; posteriormente suprimido; restablecido dos veces y el cual no sólo ha sido derogado después al consolidarse la paz sino que a pesar de las promesas de los hombres de Estado más honorables de que el reino, ellos mismos, cuando han estado al frente de los negocios públicos lo han aumentado, cada vez, que se ha hecho sentir la necesidad de procurar mayores ingresos al Erario de aquella nación". "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 541.

¹⁹⁹ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 541.

²⁰⁰ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 541.

portazgo: la falta de fuentes alternas para recaudar los ingresos necesarios para sostener el Estado.

La exposición de motivos no sólo mostraba que era posible la reforma, sino que ésta era urgente porque la devaluación del peso (asociada a la depreciación del precio internacional de la plata) se había convertido en un importante impulso para la industria nacional, el que “se debilitaría muy pronto, y hasta se perdería totalmente con los obstáculos que a la circulación de los productos nacionales suscita el sistema alcabalatorio”.²⁰¹

Desde el ámbito de los estados la reforma era oportuna porque la mayor parte de ellos ya las habían abolido.²⁰² Sin embargo, el secretario de Hacienda preveía que estos estados se encontraban en “situación desventajosa” respecto a aquellos que conservaban las alcabalas, y era de “temerse que el desequilibrio que así se produce, llegara a causar, concurriendo determinadas circunstancias, una reacción en contra de este impulso de mejoramiento rentístico que se observa”.²⁰³

El problema de fondo que se discutía en la supresión de las aduanas interiores era la definición misma del federalismo mexicano, puesto que en este gravamen se expresaban claramente los límites de la colaboración entre los estados y la federación. Más aún, su supresión implicaba redefinir las facultades de las entidades y las de la administración central en el marco de un largo proceso en la que esta última pugnaba por ensanchar su esfera de acción sobre aquellas.

Es por ello que el secretario de Hacienda argumentó su exposición de motivos erigiéndose en intérprete de la tradición constitucional mexicana y en especial del espíritu del congreso constituyente.

Probablemente ninguna función legislativa tiene más profunda trascendente en la riqueza nacional, que la reglamentación del tráfico mercantil, sin la cual no es posible garantizar al comercio la libertad indispensable a su desarrollo. De esa necesidad de la vida social fue, realmente, de la que nació la primitiva confederación de los Estados anglo-americanos, y la que le dio origen a la actual Constitución de los Estados Unidos de América.²⁰⁴

²⁰¹ “Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas” en Memoria de Hacienda 1894-1895, 1895, p. 542.

²⁰² Los Estados que ya habían abolido las alcabalas eran Tamaulipas, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Chiapas, Jalisco, Aguascalientes, Durango, Nuevo León y Sinaloa. Otros Estados como los de México, San Luis Potosí, Michoacán e Hidalgo “estaban a punto de dar buen término a la misma reforma”, indicó Limantour. “Iniciativas de reformas constitucionales para la abolición de las alcabalas” en “Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas” en Memoria de Hacienda 1894-1895, 1895, p. 542.

²⁰³ “Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas” en Memoria de Hacienda 1894-1895, 1895, p. 542.

²⁰⁴ “Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas” en Memoria de Hacienda 1894-1895, 1895, p. 542.

Con esta rápida mención indirecta al *Boston Tea Party* de la historia norteamericana, el secretario aludía a la lucha de los colonos para independizarse de la corona inglesa, e incluso en última instancia tendía a establecer una relación directa --acaso causal-- entre la defensa del intercambio comercial con la constitución del país.

Los territorios novohispanos al constituir a la nación mexicana en la carta de 1824 siguieron el ejemplo del país vecino y copiaron textualmente la prescripción constitucional norteamericana que reservó al Congreso la facultad de reglamentar la moneda y el sistema de pesos y medidas (art. 50, fr. XI). La Constitución de 1857 reprodujo los mismos preceptos.²⁰⁵

El titular de Hacienda observaba que la ley fundamental "interpreta mejor en su texto la necesidad de impedir que se establezcan restricciones onerosas en el comercio de estado a estado, y el referente a la moneda, no reconoce como reconocía la Constitución de 1824, la existencia legal de monedas locales".²⁰⁶ La observación es de suyo significativa porque señala el tránsito del confederalismo al federalismo (la circulación de monedas locales fue un rasgo característico del horizonte confederal) y de un sistema hacendario preliberal (caracterizado por el cobro de derechos de portazgo) a uno liberal.

En la argumentación del secretario se podía inferir que él sostenía que era necesario que en México terminara de desaparecer el confederalismo puesto que había generado importantes tensiones entre las entidades y entre éstas y la federación, obstaculizando la gobernabilidad.

La creación y desarrollo de intereses locales, con frecuencia antagónicos, han sido, naturalmente causa de rivalidades que se han traducido en actos de hostilidad y que, en el desenvolvimiento del país, llegaría a comprometer la armonía y la buena inteligencia en las relaciones de los estados, y tal vez hasta la integridad nacional.²⁰⁷

Sin embargo, la argumentación del responsable de Hacienda no estaba exenta de falacias. El artículo constitucional que citó era el que estaba en vigor en 1895, pero el secretario lo atribuía al congreso constituyente y así dejó de lado el proceso de la década de los años 1880 en que la federación ensanchó sus facultades con el objeto de legitimar las reformas que proponía en el "espíritu" del Constituyente. De modo que incluso llegó a afirmar que

aquella Asamblea quiso depositar exclusivamente en el poder legislativo de la Unión, la facultad de reglamentar, no sólo el tráfico interior, sino el comercio en general, sin

²⁰⁵ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 542.

²⁰⁶ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 542.

²⁰⁷ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 543.

menoscabar por eso la facultad de los estados para decretar impuestos, en cuanto esa facultad no pugne con la reservada y primitiva de los Poderes de la Unión.²⁰⁸

En otras palabras, Limantour buscó sustentar las reformas que proponía en el pacto federal de 1857 negando así que el Ejecutivo emprendía una nueva modificación para consolidar un federalismo hegemónico en el que la administración central lograba el control sobre la mayor parte de las riquezas públicas tanto sobre las federales como sobre las de los estados.

Los objetivos de la iniciativa eran tres: eliminar la última traba que quedaba para formar un mercado nacional, empujar a los estados a que sus ingresos los substituyeran con otras fuentes, y consolidar la esfera hacendaria de la federación.

El primer objetivo se alcanzaba con la reforma del artículo 124, que el Ejecutivo proponía que quedara en los siguientes términos:

Es facultad privativa de los Poderes de la Unión gravar las mercancías que se importen, o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.²⁰⁹

Los otros dos objetivos se alcanzarían al reformar y adicionar el artículo 111 constitucional relativo a las facultades de los estados.

El titular de la Secretaría de Hacienda preveía que algunas entidades podrían sustituir las alcabalas con otros impuestos que fueran de la misma naturaleza aunque llevaran otro nombre --como de hecho había sucedido en Sonora en la década anterior-- por ello se propuso que al artículo 111 se le adicionaran dos fracciones. A los estados se les prohibía "Gravar el tránsito de persona o cosas que atraviesan su territorio" (fr. IV) y las entidades no podrían "Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera" (fr. V).

La federación reclamó para sí la facultad de imponer gravámenes en mercancías extranjeras por lo que se prohibió a los estados "Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía" (fr. VI) y se les impidió "Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia establezca respecto de la

²⁰⁸ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 543.

²⁰⁹ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 543.

producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia" (fr. VII).

La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados juzgó que las disposiciones de las fracciones VI y VII debían extenderse al Distrito Federal y territorios, para evitar que las aduanas interiores se restablecieran en alguna localidad del país. Por lo que con el acuerdo del secretario de Hacienda el dictamen propuso que a la reforma del artículo 124 se le añadieran las siguientes palabras: "pero sin que la federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito y Territorios federales los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111".²¹⁰

El estudio de Luis G. Labastida que acompañaba al dictamen de la cámara baja indica que la fracción VII tenía un propósito adicional: lograr que la legislación fiscal dejara de proteger a las mercancías extranjeras ya que éstas estaban gravadas con dos impuestos, el de importación que determinaba el arancel vigente y el de consumo que en ningún caso podía exceder del 5% sobre el importe del primero, en cambio las mercancías nacionales que estaban "agobiadas por innumerables contribuciones" quedaban fuera de toda competencia.²¹¹

Quizá la adición más significativa a la constitución quedó contenida en la fracción III. A la antigua prohibición a los estados para acuñar moneda, se agregó que las entidades no podrían emitir estampillas ni papel sellado, es decir, la federación sería la única que podría recaudar el impuesto del timbre. Este impuesto había permitido que la administración central se labrara una esfera fiscal propia y había permitido formar un sistema impositivo más liberal.

El impuesto del timbre, que se había introducido en 1872, era una tarifa sobre documentos oficiales y libros contables²¹², pero en 1880-1881 se amplió para empezar a gravar artículos de lujo, modificación que lo condujo a gravar los consumos, y con ello los ingresos obtenidos por este concepto crecieron de manera significativa a lo largo de la década de 1880.²¹³ Poco después, la crisis económica de 1891-1893 favoreció la expansión de este

210 "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en Yáñez, T. II, p. 387.

211 "Anexo al dictamen de las comisiones unidas primera y segunda de Hacienda, Primera de Puntos Constitucionales y Alcabalas, 30 de agosto de 1895" en Yáñez, 1958, T. II, p. 413. Este autor lo reproduce íntegro.

212 Se aplicaba fundamentalmente en actos del registro civil y sobre las propiedades que vendieran estados y municipios, sobre los perfumes y ciertas medicinas. Carmagnani, 1994, p. 225.

213 A lado de los ingresos obtenidos por el timbre que gravaba los artículos de lujo se encontraba el impuesto federal más dinámico del periodo: la renta de servicios. En esta misma al desagregarse se encuentra que está compuesta por la renta del timbre --ya que era una tarifa sobre documentos y libros contables-- la renta de correos y telégrafos y la renta de servicios. En el periodo 1881-1892 la renta de servicios creció anualmente en un 9.9%, la del timbre a un ritmo anual de 8.5% y la de correos y la de telégrafos a 5.8%. Carmagnani, 1994, p. 264.

impuesto que afectaba el consumo, pues era la única fuente segura de ingresos para la federación.²¹⁴

La iniciativa que era responsabilidad de Limantour es probable que se elaborara con un carácter "confidencial" en el seno de la secretaría a su cargo. Los trabajos de concertación se llevaron a cabo en dos niveles: en la conferencia de representantes de los estados del centro de la República convocada por el propio secretario y con los miembros de la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados, con los que Limantour discutió el proyecto de ley, antes de presentarlo al Congreso.²¹⁵

La integración de la comisión expresa la magnitud de las reformas pues se necesitó para su estudio del concurso de la comisión de Alcabalas, la primera de Puntos Constitucionales y las comisiones primera y segunda de Hacienda, ya que institucionalmente la supresión de las aduanas interiores sólo podría hacerse con una reforma a la ley fundamental y reformando el sistema fiscal.

Más interesante resulta revisar las personas que la conformaron, estaban dos diputados reconocidos como discípulos de Matías Romero, miembros del grupo de los "científico" y del círculo íntimo del secretario de Hacienda: Pablo Macedo, y Joaquín D. Casasús. A la comisión pertenecía también el hijo de Matías Romero: José María Romero; pero también estaban representados las antiguas alianzas militares de Díaz con Trinidad García, los viejos liberales "constitucionalistas" con Alfredo Chavero, distinguidos parlamentarios como Miguel Sagaceta y Juan Bribiesca, el estudioso en cuestiones fiscales, Luis G. Labastida, entre otros. En pocas palabras, la dictaminadora era una amplia coalición en la que estaban representadas las principales fuerzas políticas y los principales intereses económicos del país.

El esfuerzo de concertación que se observa en la integración de la comisión de dictamen se debía a que con la iniciativa de reformas constitucionales se trató de redefinir el difícil equilibrio definitorio del federalismo en el que los estados pudieran ejercer sus derechos para imponer contribuciones en su territorio, al tiempo que la administración central asegurara la convivencia armónica entre todas las entidades federativas.²¹⁶

²¹⁴ Entre 1892 y 1895 se aumentaron todas las cuotas del timbre relativas a libros y documentos contables, a la contribución federal sobre los ingresos de los municipios y de los estados, a las manufacturas nacionales e importadas y se extendió a las pertenencias mineras, a la producción minera y a las compañías de seguros. Carmagnani, 1994 p. 269.

²¹⁵ "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en Yáñez, T. II, p. 387.

²¹⁶ A la letra Limantour afirmó que "El Ejecutivo no pretende menoscabar en modo alguno, el derecho que tienen los estados, (y que es necesario a su existencia independiente y al orden general del país), para imponer contribuciones a la producción y a la riqueza que se encuentra dentro de su jurisdicción política; pero cree cumplir, al iniciar las reformas anteriores, con un verdadero fin nacional, siguiendo el propósito y las ideas de los ilustres autores y procurando la armonía entre todas las entidades federativas, así como prosperidad de intereses

El estudio del diputado Labastida explicaba con mayor amplitud la función de la administración central en la redefinición del pacto federal. La federación estaba obligada a garantizar la soberanía de los estados, los que por "la diversidad de su clima, costumbres y aptitudes" no podían someterse a un sólo "plan de hacienda", sino por el contrario era su heterogeneidad el fundamento de su soberanía y en consecuencia, debían ser "los únicos árbitros de su situación financiera". Pero la federación también era la encargada de garantizar que ninguna entidad viviera a expensas de la otra, y asegurar la prosperidad de los intereses materiales de la nación en su conjunto.²¹⁷

El dictamen de la comisión de la Cámara de Diputados no sólo era favorable a las reformas constitucionales sino que también indicó otros elementos que expresaban por qué las alcabalas eran un obstáculo para el comercio. La dictaminadora señaló que a los derechos de portazgo se les había llamado un impuesto antieconómico e inmoral, y en efecto lo era por que su costo de recaudación excedía el 30%, era inmoral porque ocasionaba el fraude pues "son muy pocos los empleados fiscales que resisten a las sugerencias de los causantes".²¹⁸ Estos diputados juzgaban que era una rémora para la "civilización".

Las aduanas interiores pudieron subsistir cuando el individuo cargaba las mercancías sobre sus espaldas, comenzaron a hacerse insoportables cuando el hombre cargó con sus fardos a las bestias, terminaron haciéndose odiosas cuando los fardos fueron transportados en carros, y ¿podrían subsistir ahora con los ferrocarriles? Esto es materialmente imposible, porque sujetar la libertad de comercio en la época presente a la terrible presión de los alcabalatorios, sería lo mismo que aplaudir la autonomía individual de un hombre después de haberle puesto un dogal al cuello".²¹⁹

Con la misma vehemencia la comisión concluía que "por razón de economía, por un principio de moralidad, como un homenaje a la civilización, y sobre todo, porque es una necesidad apremiante de nuestro modo de ser actual, se debe suprimir los alcabalatorios a la mayor brevedad posible, como un estigma vergonzoso de nuestro sistema fiscal".²²⁰

La reforma fue aprobada unánimemente y sin discusión alguna en las cámaras, acordando que entraría en vigor a partir del 1.º de julio de 1896.

materiales". "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, 1895, p. 543.

²¹⁷ "Anexo al dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda, Primera de Puntos Constitucionales y Alcabalas, 30 de agosto de 1895" se reproduce íntegro en Yáñez, 1958, T. II, p. 413.

²¹⁸ "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en Yáñez, T. II, p. 388.

²¹⁹ "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en Yáñez, T. II, p. 388.

²²⁰ "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en Yáñez, T. II, p. 388.

Al Ejecutivo se le presentaban dos problemas: cómo inducir una reforma a nivel nacional que permitiese que la Federación y los estados continuara percibiendo los mismos ingresos una vez desaparecidas las alcabalas e iniciar la reforma en el Distrito Federal y territorios cuyas haciendas dependían directamente de la administración central.

Fue el propio Limantour quien explicó que antes de presentar la iniciativa al Congreso inició las negociaciones con algunos estados, mismas que tuvieron un carácter confidencial.

En vista del resultado poco satisfactorio, bajo el aspecto práctico, que había tenido en el decenio anterior las conferencias públicas y solemnes de los representantes de los gobiernos de la federación y de los estados, convocados con el fin de concentrar la acción de estos últimos para que se consumara la reforma fiscal, se decidió en esta vez el Ejecutivo a seguir diferente conducta, ocurriendo en lo confidencial a varios gobernadores de estados cercanos al Distrito Federal, para que nombrasen comisionados que privadamente también, se asociaran a los trabajos de la Secretaría de Hacienda que tenía por objeto el examen del asunto y la investigación de los medios que según las circunstancias de localidad, pudieran ampliarse para llevar a término, tan simultánea y uniformemente como fuese posible, la sustitución de los impuestos alcabalatorios, sin que los intereses de los contribuyentes de las regiones limítrofes quedasen perjudicados, sino cuidando de que al llevarse a cabo tal sustitución, se conservará el equilibrio en el monto y forma de recaudación de los nuevos impuestos".²²¹

Debe hacerse hincapié en algunos importantes elementos del testimonio de Limantour.

Primero, la supresión de las alcabalas sólo podía llevarse a cabo al obtener de otras fuentes el mismo contingente, de manera que no implicase una mayor presión fiscal sobre los contribuyentes y evitando que condujera a un nuevo desequilibrio en los presupuestos locales.

Segundo, el que se convocara únicamente a los gobernadores de los estados limítrofes al Distrito Federal se debía a que en algunos de estos los gobiernos locales estaban preparando la reforma fiscal que les permitiría suprimir los derechos de portazgo.

El secretario señaló que la conferencia había tenido un doble propósito: inducir a los estados vecinos al D.F. a que homologaran sus sistemas fiscales con los de la Federación y acordar las medidas que debían tomarse respecto a ciertas mercancías y establecimientos industriales "a fin de perturbar lo menos posible las condiciones de producción y de consumo".

Limantour reconoció que no se habían alcanzado plenamente los objetivos planteados debido a "las condiciones peculiares de la riqueza económica de cada estado, las ideas dominantes en los círculos comerciales, agrícolas e industriales de los diversos puntos del

²²¹ "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas" en Memoria de Hacienda 1894-1895, 1895, p. 544.

territorio nacional, la urgencia relativa con que la nueva reforma se impuso en muchas partes, y las exigencias distintas del tesoro de cada entidad".²²²

Tercero, era palpable el temor del Ejecutivo a las resistencias que pudiesen presentar los estados nortños y con ello trabar la reforma, de ahí que el secretario decidiera que la conciliación de intereses debía tener un carácter privado, casi secreto, y por ende debía sustraerse de la competencia del Congreso y llevarse a cabo a través de instancias extrainstitucionales.

Cuarto, las posibles resistencias que podrían presentar los estados no obedecían a un patrón definido, sino que derivaban de los procesos históricos e intereses diferenciados de cada una de las entidades²²³, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Situación jurídica de las alcabalas por territorio o estado, 1895

Estado o territorio	Situación jurídica de las alcabalas
Aguascalientes	Suprimidas
Baja California	En vigor
Campeche	En vigor
Coahuila	En vigor
Chiapas	Suprimidas
Distrito Federal	En vigor
Durango	Suprimidas
Guanajuato	En vigor
Hidalgo	En proceso de reforma
Jalisco	Suprimidas
Michoacán	En proceso de reforma
Morelos	Suprimidas
Nuevo León	Suprimidas
Oaxaca	En vigor
Querétaro	En vigor
San Luis Potosí	En proceso de reforma
Sinaloa	Suprimidas
Sonora	En vigor
Tamaulipas	Suprimidas
Tepic	En vigor
Veracruz	Suprimidas
Yucatán	En vigor
Zacatecas	En vigor.

²²² Memoria de Hacienda 1895-1896 en Yáñez, 1958, T. II, p. 420.

²²³ Podría pensarse que las resistencias fueron directamente proporcionales a la distancia que el estado guardaba de la capital de la República, y en este caso estarían Sonora, Coahuila, Chihuahua y Yucatán que mantenían en vigor las alcabalas, pero Tamaulipas, Sinaloa y Nuevo León las habían suprimido. Podría creerse que los estados que mantenían las aduanas interiores eran aquellos que habían quedado fuera de la modernidad porfiriana, y efectivamente éste era el caso de Guerrero y Oaxaca, pero en cambio Chiapas las había abolido. Podría suponerse que los estados que defendían los derechos de portazgo eran aquellos que por su situación geográfica se beneficiaban del tránsito de las mercancías por su territorio y éste era el caso de Zacatecas, pero Aguascalientes y Durango que estaban en la misma situación las habían desaparecido de su legislación.

Es probable que los estados en los que no se habían suprimido las aduanas interiores fueran los más pobres de la federación y/o en los que pervivía, aunque debilitado, un horizonte confederal.

El cuadro anterior muestra la límites regionales de la transformación del federalismo mexicano en el siglo XIX. En el capítulo 1 de este trabajo se afirmó que en la década de 1820 la capital de la República ejercía una influencia directa en los estados del Centro y Golfo (México, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Veracruz y Michoacán) por lo que favorecían un unionismo descentralizador. Otros sostenían un confederalismo radical (Jalisco, Yucatán, Sonora, Baja California y Tamaulipas) y otros se inclinaban por un confederalismo moderado (Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí y Nuevo León).²²⁴ La geografía política del país había cambiado al lograr la federación en el primer quinquenio de la década de 1880 el control del territorio en lo relativo al del orden interno, por lo que no todas las entidades que se habían mostrado en favor de un confederalismo radical mantenían los derechos alcabulatorios debido a las nuevas alianzas que se establecieron entre la federación y los estados a lo largo del gobierno de Díaz. En cambio había una cierta tendencia a que las entidades que históricamente habían favorecido el confederalismo moderado mantuvieran las aduanas interiores en vigor, a excepción de Nuevo León, quizá por los beneficios que reportaba a su desarrollo económico y acaso por la estrecha relación que había entre el Gral. Reyes y el Presidente.

Poco se sabe sobre la negociaciones que el secretario de Hacienda entabló con cada uno de los gobiernos locales para establecer un mercado nacional, a no ser porque es de suponerse que la concertación fue exitosa, ya que todas las legislaturas la aprobaron --a pesar de que algunos de ellos "tenían como fuente principal de ingreso el producto de impuestos alcabulatorios, bajo diversas denominaciones" "pero justo es reconocer" --decía Limantour-- que obraron con "laudable patriotismo y mirando, ante todo, por el interés general".²²⁵

El siguiente problema que se le presentó al secretario de Hacienda fue como organizar el sistema fiscal del Distrito Federal y Territorios, ya que todas sus municipalidades obtenían cerca del 50% de sus ingresos del cobro de derechos de consumo y de portazgo que tenían el "carácter íntimo y substancial de los impuestos alcabulatorios".²²⁶

El primer asunto a resolver --que no era exclusivo de las haciendas municipales encargadas a la administración central-- era la doble imposición fiscal sobre los mismos

²²⁴ Vázquez, 1993, p. 27.

²²⁵ Memoria de Hacienda 1895-1896, p. 341

²²⁶ Memoria de Hacienda 1895-1896, 1896, p. 341.

bienes. puesto que la ley del 15 de diciembre de 1883 relativa a las alcabalas había mantenido la imposición federal sobre los consumos y la de los estados sobre la circulación.²²⁷

El Ejecutivo optó por solicitar al Congreso autorización para “decretar los impuestos que convengan establecer con motivo de la supresión de las alcabalas”. La exposición de motivos señalaba que era necesaria esta autorización porque la reforma fiscal podría afectar los intereses particulares y el interés del erario, de modo que los nuevos gravámenes debían introducirse lenta y gradualmente con el objeto de que el Estado pudiese garantizar tanto los intereses públicos como privados y pudiese lograr que las nuevas contribuciones proporcionaran al erario ingresos equivalentes a los que percibía.²²⁸

Los dictámenes de ambas cámaras tuvieron un carácter meramente formal. El 17 de octubre de 1895 la Cámara de Diputados presentó su dictamen²²⁹ aprobatorio señalando que “la conveniencia y oportunidad” de la autorización que el Ejecutivo solicitaba estaba “fuera de duda” puesto que el Congreso ya había aceptado la reforma constitucional. El 21 de octubre el pleno sin discusión y por unanimidad otorgó la autorización.²³⁰

El senador Francisco P. Aspe, vocero de la comisión de dictamen de la cámara federal, explicó a la asamblea que la reforma constitucional había establecido que para el siguiente año fiscal cesarían las alcabalas en toda la República, por lo que las entidades estaban estudiando la manera de substituir esos impuestos “conforme a los adelantos de la ciencia moderna” y era lógico que el Ejecutivo “con la debida y conveniente anticipación, vaya substituyendo las alcabalas con otras rentas, para que aquellas sin dificultad puedan ser suprimidas el 30 de junio próximo”.²³¹ La autorización fue aprobada sin discusión y por unanimidad el 15 de noviembre de 1895.

El ejecutivo se vio obligado a solicitar al Congreso que prorrogara hasta el 1o. de julio de 1896 la autorización porque la Secretaría de Hacienda no había terminado a tiempo los estudios para dar forma a las iniciativas de los nuevos gravámenes.

Limantour en la Memoria de Hacienda de 1895-1896 explicó los tres principios generales que debían observarse para la reforma fiscal, cuya importancia radicó en que no solo

²²⁷ Carmagnani, 1994, p. 269

²²⁸ “Iniciativa de ley que autoriza al Ejecutivo a decretar los impuestos que convengan establecer con motivo de la supresión de las alcabalas” en 17°. Congreso. Sesión del 15 de octubre de 1895 en Diputados, 1896, Vol. III, pp. 179-189.

²²⁹ Este nuevo dictamen únicamente fue suscrito por la primera comisión de Hacienda que estaba integrada por Luis G. Labastida, Trinidad García y Pablo Macedo. “Dictamen a la iniciativa de ley que autoriza al Ejecutivo a decretar los impuestos que convengan establecer con motivo de la supresión de las alcabalas” en 17°. Congreso. Sesión del 17 de octubre de 1895 en Diputados, 1896, Vol. III, p. 198.

²³⁰ 17°. Congreso. Sesión del 21 de octubre de 1895, Diputados, 1896, Vol. III, p. 203.

²³¹ 17°. Congreso. Sesión del 1 de noviembre de 1895, Senadores, 1896, Vol. único, p. 113.

habría de implementarse en el Distrito Federal, Tepic y Baja California, sino que él trataría de que normara a toda la República.

Primero, los derechos de portazgo sobre los efectos nacionales y los de consumo sobre artículos extranjeros no debían de substituirse con una sola contribución sino que deberían de obtenerse los mismos recursos de diversos gravámenes.

Segundo, debía procurarse que la incidencia de los nuevos impuestos se pareciera a la de los antiguos y que se distribuyera entre numerosos contribuyentes para que la presión fiscal no recayera en un pequeño sector, que pudiera presentar grandes resistencias.

Tercero, las nuevas contribuciones debían tender a la equidad en la distribución gravando a los mismos grupos sociales que las antiguas, para que “pronto puedan traspasarse aquellas cargas a quienes mejor las soporten”.²³² De hecho este principio equitativo ya había sido introducido en el sistema hacendario al gravarse los consumos bajo el supuesto de a mayores ingresos, mayor consumo, de modo que se estudiaba la manera de introducir algunos impuestos directos afirmando el principio liberal de que los recursos legítimos del Estado provenían de la capacidad económica de los ciudadanos medidos en su capacidad de consumo y los provenientes de la importación de bienes.²³³

La reforma fiscal para el Distrito Federal fue una oportunidad para desarrollar y ensayar el plan general que el propio Limantour había propuesto en 1890 siendo diputado al Congreso de la Unión.

En aquella ocasión había planteado que la federación podría llenar las pérdidas a través de una elevación del 5% de los derechos de importación, de un 0.5% adicional sobre las cuotas del timbre y “una contribución sobre aguardientes y bebidas alcohólicas”. En esta forma, había indicado que los derechos alcabalariorios podrían suprimirse “sin conmovier los cimientos del edificio social; más aún, sin romper el equilibrio de la Hacienda Federal ni perturbar la de los Estados”.²³⁴

Seis años después Limantour haría que los poco más de tres millones de pesos que la federación dejaría de percibir por derechos alcabalariorios se obtuvieran principalmente por dos medios. Los derechos de consumo debían obtenerse de otras fuentes. Los derechos de portazgo se substituirían por un gravamen equivalente, pero “bajo condiciones menos dispendiosas y

²³² *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, T. II, p. 419.

²³³ Carmagnani, 1994, p. 225.

²³⁴ Citado por Carmagnani, 1994, p. 226.

más conformes con el espíritu de la nueva legislación”,²³⁵ lo que implicaba importantes modificaciones en la legislación aduanal.²³⁶

Las reformas constitucionales que nos ocupan habían prohibido a los estados gravar las mercancías extranjeras, por lo que éstas quedarían libres del 5%. La federación aprovecharía esa fuente de recursos “que sin agravar la carga de los contribuyentes, podía proporcionarle sumas de importancia por medio de una recaudación fácil y económica”. Es decir, el 5% de consumo había sido realmente un 5% adicional a los derechos de importación, por lo que debía recaudarse a través de las aduanas.²³⁷ El impuesto del timbre que se cobraba por internación y que representaba el 2%, se substituyó por otro del 7% que también se cobraba en estampillas, y que en realidad era la suma del 2% de internación y del 5% de consumo “sin que significara un aumento para los importadores”.²³⁸

Los derechos de portazgo se substituyeron por medio de dos estrategias distintas. Por un lado se reclasificaron las mercancías para agruparlas en categorías por giro o industria, con el objeto de gravarlas con un impuesto específico.²³⁹ Por otro lado, se incrementó el derecho de patente que recaía sobre las fábricas que utilizaban como materia prima los artículos que no se gravaron directamente.

La supresión de los derechos alcabalariorios fue aprovechada para reformar la hacienda municipal de los veinte ayuntamientos del D.F. que estaban dotados con escasos recursos. Mediante un acuerdo celebrado entre el Presidente y los secretarios de Gobernación y Hacienda se decidió transferir algunos servicios que pagaban los municipios y que debían corresponder al gobierno federal tales como los gastos del gobierno del Distrito, los de inspección de policía, subvención para sostener la cárcel, escuelas municipales y el contingente para la beneficencia pública. Estas cargas se incorporaron al presupuesto federal de 1897-1898, medida que fue confirmada por el dictamen que presentó la representación popular y sancionado por el pleno.²⁴⁰ Cinco años después, el 1º. de julio de 1903, la hacienda de los municipios de la ciudad de México y del Distrito se incorporó a la hacienda federal que

²³⁵ *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, T. II, p. 423.

²³⁶ Para adaptar la legislación de aduanas a la reforma constitucional se creó la zona de vigilancia a lo largo de las costas, se simplificaron los requisitos para internar las mercancías extranjeras, y se dictaron nuevas disposiciones para “robustecer la acción del fisco en la persecución de los delitos y contravenciones”. *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, T. II, p. 440.

²³⁷ *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, I, II, p. 440.

²³⁸ *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, T. II, p. 440.

²³⁹ Estos impuestos especiales eran de carácter directo y se dividieron en cinco grupos: impuesto sobre la harina y otros productos, sobre el pulque, sobre ganados, sobre materiales de construcción, sobre fábricas de puros y cigarrillos. *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, T. II, p. 440.

²⁴⁰ *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, T. II, pp. 430-438.

se hizo cargo de los servicios municipales, restringiendo las facultades de los antiguos ayuntamientos.²⁴¹

El 12 de mayo de 1896 se expidió una nueva ley de contribuciones directas para el Distrito Federal, en substitución de las alcabalas y aunque los impuestos continúan siendo el predial -misma que se recaudaba en todos los municipios del país-, patente y profesiones, se introduce la contribución sobre ejercicios lucrativos, y adquieren una nueva estructura los derechos que se cobraban por el Registro público de la propiedad y del comercio.²⁴²

A raíz de la reforma de 1896, el sistema hacendario de las entidades fue muy similar al introducido para el Distrito Federal, descansaba en una contribución o impuesto predial basado en el valor de la propiedad rústica y urbana, y en los impuestos llamados de "patente" y de "ventas al menudeo". Además, los estados con minas en su territorio, que eran la mayoría, gravaban a la industria extractiva de oro y plata con la cuota máxima autorizada por la ley federal,²⁴³ y algunos conservaban el impuesto personal o de capitación, "vestigio del antiguo tributo de los tiempos precortesianos, que mantuvo en vigor el gobierno colonial".²⁴⁴ Al lado de estas contribuciones estaban los impuestos municipales, que, en lo general, recaían sobre los consumos, como, por ejemplo, los rastros, las panaderías y otros ramos.

Había también otros impuestos que compartían los estados y la federación. La ley de Tierras Nacionales de 1894 estableció que los estados percibían una tercera parte del precio en que la federación vendía los terrenos baldíos. La *Ordenanza General de Aduanas* otorgaba a los ayuntamientos de los puertos y ciudades fronterizas entre el 1.5 y el 2%, sobre los derechos de importación. La federación por su parte, percibía con calidad de impuesto general el 25% sobre todas las contribuciones que cobraban las entidades.²⁴⁵

Los impuestos que percibía la federación desde el periodo fiscal 1894-1895 se dividían en cuatro grandes rubros:

²⁴¹ Macedo, "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 463.

²⁴² Otros impuestos eran contribución sobre hornos de las fábricas de productos de harina sometidos a la cocción; contribución sobre pulques; servicios, impuestos y derechos de carácter municipal; derecho de bultos en la Baja California; impuestos sobre sucesiones y donaciones; derechos de seis al millar sobre el valor de las fincas y establecimientos metalúrgicos en el Distrito y Territorios federales. Macedo, "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 463. Para mayores detalles sobre los montos de cada una de estas contribuciones y la manera de recaudarlas véase Yáñez, 1958, Vol. II, pp. 415-418.

²⁴³ Como se recordará la ley del 6 de junio de 1887 estableció que los estados no podrían gravar a la minería con impuestos que excedieran del 2 % de los metales extraídos, ni a las haciendas de beneficio con más del 6 al millar de su valor. Macedo "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 458.

²⁴⁴ Macedo, "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 457.

²⁴⁵ Este impuesto, conocido como "la cuarta federal" se elevó en el periodo 1892-1893 a 1901-1902 al 30%, se satisfacía en estampillas, que se adherían al recibo o constancia de pago que se entregaba a los causantes. Para Macedo ésta había sido "la forma práctica, en el fondo equitativa, que se ha dado al pago del 'contingente' asignado a los estados desde los primeros tiempos de nuestra federación, como vimos en su lugar, y ella ha evitado los conflictos frecuentes que su percepción ocasionaba y que más de una vez asumieron el carácter de

Impuesto sobre comercio exterior.²⁴⁶ Estos recaían en las mercancías extranjeras y en algunas materias primas a pesar de que desde la década de 1870 había habido una política sistemática para liberar a las exportaciones.

El segundo rubro era el de los “impuestos que se causan en toda la federación” que comprendía el impuesto general del timbre sobre actos, documentos y contratos. Los gravámenes a los que estaba sujeta la minería a partir de la ley de 1892²⁴⁷, los que se imponían sobre los artículos de lujo ²⁴⁸, y estaban también los que se pagaban por marcas de fábrica y patentes de invención, así como los que pagaban los bancos, que se añadirían con base en la *Ley General de Instituciones de Crédito* de 1897.

El tercer rubro eran los ingresos que se percibían por los “servicios públicos, aprovechamientos y ramos diversos” que gravaban el correo y los telégrafos, y con base en la ley sobre Tierras Nacionales de 1894 gravaban los productos de bienes nacionalizados, por arrendamiento y venta de terrenos baldíos o nacionales, productos sobre la pesca de ciertas especies, arrendamiento o venta de bosques, salinas y guaneras así como los recursos obtenidos por multas impuestas por leyes federales²⁴⁹.

El cuarto rubro eran los “impuestos que se causan en el Distrito y territorios federales”, que ya han sido revisados.

En este apartado se ha visto el desenlace de una de las tensiones constitutivas del siglo XIX, el federalismo-confederalismo. Las resistencias ante las variadas iniciativas para suprimir el cobro de aduanas interiores expresan que las clases propietarias buscaron preservar su autonomía, considerando como propio el territorio regional y sus recursos fiscales, y por lo tanto no estuvieron dispuestas por largo tiempo a cederlos a la comunidad nacional. Fue hasta mediados de la década de 1880 que la administración central adquirió una verdadera

cuestiones políticas entre los poderes federales y los estados”. Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 459.

²⁴⁶ Bajo el rubro de impuesto “sobre el comercio exterior” estaban los de exportación de maderas nacionales de construcción y ebanistería, palo de tinte y moral, y tránsito de las extranjeras; derechos de exportación sobre raíz de zacatón, chicle, orchilla, henequén en rama, ixtle en rama, y cueros y pieles sin curtir; derechos de tránsito; derecho de toneladas y adicional de toneladas; derecho de carga y descarga y tráfico marítimo interior; derechos o retribuciones que deben cobrarse por los servicios interiores de los puertos, de guarda y almacenaje, de patente de navegación, de practica, de sanidad; derechos que cobran los cónsules, vicecónsules y agentes comerciales y consulares de la República, y derechos por certificados que expiden los ministros o cónsules de México en el extranjero. Macedo, “La hacienda pública” [1905], 1989, p. 462.

²⁴⁷ Los impuestos a la explotación minera eran sobre títulos y propiedad de minas, impuesto del 3% sobre el oro y la plata, así como los derechos de amonedación, afinación, fundición, ensaye y apartado.

²⁴⁸ En particular se gravaron los tabacos labrados, las bebidas alcohólicas y como antaño la hilaza y los tejidos de algodón.

²⁴⁹ Macedo “La hacienda pública” [1905], 1989, pp. 463-464.

autonomía financiera (por medio del impuesto del timbre) y un efectivo control sobre el territorio nacional²⁵⁰ (a través de la intervención federal).

La supresión de las alcabalas formaba parte de un proceso acelerado en la década de 1880 en que la federación tendió a concentrar en sus manos la política económica del país. Las reformas estudiadas en este capítulo permitieron restringir las facultades de los estados en materia de impuestos, y con ello consolidar un federalismo hegemónico en el que la administración central logró el control sobre la mayor parte de las riquezas públicas tanto sobre las federales como sobre las de los estados. Pero debe destacarse que el federalismo hegemónico no era una simple sumisión al poder central, sancionada más por los hechos que por la Constitución --como señalaran algunos críticos porfirianos.

En primer lugar, esas disposiciones fueron introducidas en la ley suprema y por lo tanto eran de "indiscutible observancia general".²⁵¹

En segundo lugar, el proceso legislativo descrito en este apartado muestra que la supresión de los derechos alcabulatorios no fue una imposición del Ejecutivo a los estados sino que, como en las otras leyes que se han revisado, fue producto de un esfuerzo de negociación y conciliación.

En tercer lugar, al revisarse desde los logros obtenidos, la reforma tropezó con "las condiciones peculiares de la riqueza económica de cada estado" y fundamentalmente con las resistencias que habían presentado "los círculos comerciales, agrícolas e industriales de los diversos puntos del territorio nacional".²⁵² De modo que el secretario de Hacienda no pudo siquiera formar un mercado regional enteramente unificado en los estados centrales de la República.

La necesidad de acudir a una instancia extrainstitucional y confidencial antes de presentar la iniciativa al Congreso expresa que en lo relativo a la supresión de los derechos de portazgo en la década de 1890 se mantuvo la fractura en la representación parlamentaria y las entidades que se había registrado una década atrás. En 1895 ni un sólo congresista levantó su voz para defender al antiguo sistema fiscal ni las facultades que los estados perdieron con las nuevas reformas constitucionales, por ende es de suponerse que los miembros de las cámaras no representaban a los "círculos" opositores y es posible también que la tendencia a la desaparición del mandato imperativo que se registró en la administración de Manuel González se confirmara diez años después.

²⁵⁰ Para mayores detalles sobre el control que la federación alcanzó en la década de 1880 sobre el territorio véase el capítulo 3 de este trabajo y véase Carmagnani, 1984.

²⁵¹ Macedo [1905], 1956, p. 457.

²⁵² *Memoria de Hacienda 1895-1896* en Yáñez, 1958, T. II, p. 420.

Las reformas constitucionales de 1896 ilustran que junto a la consolidación de un federalismo se consolidó un liberalismo de carácter oligárquico, favorecido por la formación de un mercado nacional.

En las décadas de 1880 y 1890 se creó y multiplicó la infraestructura material e institucional para crear un mercado nacional. el país fue atravesado por los caminos de hierro, comunicado con los telégrafos, se dio paso a una legislación unificada en la República para la minería, el comercio, la banca y las tierras nacionales, sólo quedaba una importante traba, las aduanas interiores que obstaculizaban el libre tránsito de las mercancías, las reformas que se han revisado en este apartado removieron el obstáculo fiscal. Pero la formación de un mercado nacional no contó con su contraparte política que hubiera sido la formación de una ciudadanía nacional, y continuó atada a las localidades a través de la figura del vecino-ciudadano, lo que inhibiría la expansión de la ciudadanía.

Se muestra el carácter oligárquico en que a pesar de que Limantour destacó que la reforma fiscal debía tender a la equidad, estudios recientes sobre las finanzas decimonónicas señalan que el peso fiscal recayó fundamentalmente sobre los consumidores con una menor capacidad de consumo y, por lo tanto, con un menor ingreso per cápita.²⁵³ De acuerdo a la Doctrina liberal el Estado se instituía a partir de un pacto básico, éste garantizaba los derechos naturales del hombre, a cambio los ciudadanos contribuían a su sostenimiento pagando impuesto y controlando al Estado a través de sus representantes, pero el incremento de los impuestos no se tradujo en una expansión de los derechos políticos de las clases populares.

Es así como en la supresión de los derechos alcabalariorios se expresa como el ámbito fiscal se sobrepuso al político. Pablo Macedo tras señalar que la reforma hacendaria efectivamente había restringido las facultades de los estados, nada dijo sobre el estancamiento en la expansión de los derechos ciudadanos, pero indicaba que la reforma era benéfica, puesto que en términos generales los presupuestos de los estados en los últimos años del siglo XIX y al despuntar el XX se habían equilibrado.²⁵⁴ Lo que no era poca cosa puesto que con ello se había alcanzado una de las aspiraciones del Estado liberal que consistía en el equilibrio de los ingresos con los egresos y éstos últimos regulados por la mínima intervención del Estado para conservar el orden interno y la satisfacción de necesidades colectivas de índole económica o

²⁵³ Para mayores detalles véase Carmagnani, 1994, p. 274.

²⁵⁴ Sin embargo, algunos estados mantenían deudas no arregladas ni consolidadas, que eran el resultado de "pasados deficientes", y otros, como San Luis Potosí y Jalisco reportaban algunos compromisos importantes en oro, contraídos antes de que constitucionalmente se prohibiera esta clase de operaciones a los estados en 1901, y cuyos productos se emplearon en mejoras urbanas de sus respectivas capitales. Macedo, "La hacienda pública" [1905], 1989, p. 462.

cultural.²⁵⁵ Naturalmente habría que dudar de la equidad con la que el Estado satisfacía las necesidades colectivas.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha insistido que hubo dos ámbitos de conflicto constitutivos del siglo XIX mexicano: uno entre los estados y los poderes públicos nacionales y el otro entre el ejecutivo y legislativo, propio del sistema presidencialista y del federalismo ya que el Congreso representaba tanto a la ciudadanía como a los intereses de las regiones. En este capítulo se ha propuesto que esta doble conflictiva se resolvió en la década de 1890 con la consolidación de un federalismo hegemónico y un liberalismo oligárquico. Revisemos la primera parte de la hipótesis: la redefinición del federalismo.

En el conjunto de la política económica implementada entre 1892 y 1897 se registró la expansión de las facultades de la federación, y como parte de ésta una reordenación de las rentas que pertenecían a los estados y a la administración central, lo que permitiría que ésta última consolidara una esfera fiscal propia. En otras palabras, en este periodo se asiste al desenlace de la tensión federalismo-confederalismo, por medio del control que la administración central logró sobre la mayor parte de las riquezas públicas tanto sobre las federales como sobre las de los estados.

El secretario de Fomento, Manuel Fernández Leal, refiriéndose a la Ley Minera de 1892 afirmó que este ordenamiento era un avance en un doble sentido: permitió la federalización de la regulación de las minas, y el tránsito de una concepción patrimonialista a una liberal, por lo que consideraba que era una legislación que servía de ejemplo al conjunto de la administración pública. En efecto, en todas las leyes generales revisadas en este capítulo se muestra este doble sentido.

Este nuevo federalismo sólo pudo asentarse a partir del consenso construido en la década anterior sobre la necesidad de uniformar la legislación en toda la República, y en ese sentido dotarla de un carácter federal.

En la vida interior del Congreso la consolidación de un federalismo hegemónico fue acompañado --como en la década anterior-- por una marcada tendencia a que la representación nacional inhibiera sus facultades legislativas, posiblemente porque ante el crecimiento económico y la prolongada paz social los legisladores en su mayoría aceptaban la política económica que emprendía el Presidente.

Es probable que el Congreso admitiera que con frecuencia se acudiera a instancias extrainstitucionales para reformar las leyes generales por los conocimientos especializados que

²⁵⁵ Yáñez, 1961, T. IV, p. 9.

se requerían, pero sobre todo porque la legislación debía concretar las negociaciones de los intereses del Estado (representado por los secretarios Limantour y Fernández Leal) y los de los sectores afectados. No obstante, conviene hacer hincapié en que estos intereses estaban representados --por lo menos parcialmente-- en las cámaras.

Al revisarse las prácticas parlamentarias se muestra que siendo diferentes los intereses que el Ejecutivo debió conciliar, fueron también distintos los medios. En la elaboración de la ley minera se observó la recuperación de los canales institucionales para legislar, aunque el Ejecutivo jugó un importante papel de conciliación entre los mineros de las regiones de explotación tradicional, las exigencias de las compañías extranjeras y el propio credo del alto funcionariado político, convencido como estaba de que el camino para fincar el progreso del país era la liberalización económica. En cambio, para formular la legislación sobre tierras nacionales y bancos se inauguró una nueva práctica, las sendas autorizaciones que solicitó el Ejecutivo para legislar en estas materias iban acompañada de un conjunto de *Bases* para normar el sentido que habrían de adquirir los proyectos de ley. Es posible que en ambos casos la iniciativa no se elaborara por instancias enteramente extracongruesales y sometieran estos lineamientos generales a la consideración del Congreso para conciliar en los canales institucionales la reducción de las fuentes de ingresos de los estados.

El proceso legislativo que se siguió para suprimir los derechos alcabalatorios muestra un esfuerzo de conciliación previo a la formulación de la ley encabezado por el propio secretario de Hacienda. El *iter legis* pudo llevarse en las cámaras porque el Ejecutivo contaba con el propio Congreso como aliado, pues desde 1880 no había entre su miembros representantes del debilitado horizonte confederal, pero se cuidó que en la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados quedaran integrados los representantes de las principales fuerzas políticas del país. La subrepresentación del horizonte confederal y la afirmación de las prácticas extraconstitucionales podría explicar la ausencia en el debate parlamentario de una discusión doctrinaria, a diferencia de las dos décadas anteriores.

En la mayor parte de estos casos se observa el fortalecimiento de una tendencia registrada en la década anterior: la negociación se convirtió en un asunto en el que intervenían exclusivamente las cúpulas suprimiendo el debate en el pleno, excepto en el caso de la ley minera en la que se recuperó parcialmente la riqueza de la discusión por parte de diputados y senadores permitiendo que --como en la década de 1870-- se modificara el proyecto de ley al tomar en cuenta las objeciones que presentaba la oposición.

Es importante señalar que el que se adoptaron instancias extracongruesales para formular la legislación no implicaba que ésta fuese una imposición vertical o unilateral del Ejecutivo, sino que era fruto de la activa participación de los actores políticos y económicos,

lo que expresó con especial claridad en el apartado "*Por la senda extracongresual: la Ley General de Instituciones de Crédito*".

La reorganización del sistema financiero se inspiró en el modelo bancario norteamericano porque siendo México un país federal el sistema de pluralidad de bancos se adaptaba mejor a las instituciones nacionales. Sin embargo, a diferencia del modelo del país vecino las instituciones financieras quedaron bajo la supervisión estatal, y se estableció un sistema mixto, con un banco de gobierno y amplias facilidades para establecer un banco en cada entidad federativa.

Sin embargo, para ajustar el sistema financiero era indispensable que las instituciones de crédito que había en el país renunciaran a los derechos adquiridos por medio de sus concesiones, de ahí que se tuviera que llegar a convenios previos con los principales bancos. Para llevar a cabo la conciliación requerida el secretario de Hacienda designó una comisión formada por reconocidos juristas y economistas y por los gerentes de la banca metropolitana a los que se encargó elaborar el proyecto de ley. El poder legislativo previamente había cumplido con una importante función: al autorizar al Ejecutivo para expedir y promulgar la ley, sancionó las *Bases* que la acompañaban, que no eran otra cosa más que los convenios privados contraídos con el Banco Nacional y con el de Londres y México, de modo que la sanción del Congreso los elevó a un acuerdo público que serviría de candado a los trabajos de la comisión extracongresual.

Las negociaciones no terminaron con la promulgación de la ley, sino que el secretario de Hacienda debió conciliar los intereses de la Federación y los de los siete bancos locales existentes para terminar acordando que continuarían en términos generales rigiéndose por sus respectivas leyes de concesión. Así, sólo parcialmente se logró uniformar la aplicación de la ley.

Revisemos la segunda parte de nuestra hipótesis. He propuesto que en la década de 1890 se consolidó un liberalismo oligárquico.

Desde mediados de la década de 1880 y de manera acusada en la de 1890 se observa la orientación hacia un liberalismo de corte oligárquico, que es palpable en variados ámbitos: en la política de presupuesto y en el ámbito fiscal, pues recibían mayores beneficios quienes tenían mayores ingresos; en el ámbito de los servicios públicos se registró una restricción de la oferta, ya que no alcanzaron una difusión territorial homogénea y tampoco tendió a la baja el costo de los servicios. De modo que la oferta de bienes públicos favoreció a un sector social reducido y se concentró en una área geográfica principalmente en la ciudad de México.²⁵⁶

²⁵⁶ Carmagnani, 1994, p. 370.

Este mismo fenómeno se expresa en la leyes revisadas en este capítulo, y en particular en su aplicación. El secretario de Hacienda defendió intereses más conservadores que los que impulsaban los banqueros de la comisión extraconstitucional, puesto que el funcionario no permitió que la *Ley General de Instituciones de Crédito* autorizara la creación de bancos de crédito popular y en cambio abrió nuevos canales de financiamiento para los sectores sociales privilegiados.

De hecho, los bancos se orientaron al autopréstamo. Los créditos solían otorgarse a los accionistas que frecuentemente eran los más importantes comerciantes, hacendados e industriales del país, debido a que para los empresarios la principal razón para establecer un banco era atraer capital a las redes de inversiones de los miembros de los consejos de administración.²⁵⁷ Por ello no es de extrañarse que el apoyo que los bancos de emisión otorgaron a la industria no descansó en una relación crediticia institucional sino en redes políticas y de parentesco.²⁵⁸ El autopréstamo condujo a que los bancos de emisión convirtieran los créditos a corto plazo permitidos por la ley en créditos a largo plazo extendidos a través de prórrogas y refrendos, lo que condujo a que estas instituciones operaran con una pesada cartera vencida cuyos riesgos se expresarían plenamente en la profunda crisis de 1907-1908 que obligó a que se reformara a la ley bancaria con el fin de capitalizar a las instituciones de crédito y acotar sus prácticas informales.

Las restricciones que impuso la legislación para el establecimiento de más de un banco en los estados tuvo efectos negativos, pues limitó el número de empresarios que tuvo acceso a recursos financieros a los que contaban con vínculos personales con los banqueros, obstaculizando la industrialización del país.²⁵⁹

En lo que se refiere a la supresión de las alcabalas el secretario de Hacienda afirmó que benefició al conjunto de la sociedad y reconoció que “trajo un gran beneficio a las clases industriales superiores”, pero más importante había sido “para los menesterosos, pues el gravamen que recaía sobre los artículos producidos o consumidos por aquellos fue en varios casos sustituido por otros de fácil cobro y de menor cuantía, mientras que el que agobiaba a los menesterosos fue simplemente abolido”.²⁶⁰ Pese a estas afirmaciones, se ha indicado que en la década de 1890 la mayor presión fiscal recayó sobre los sectores populares.

El carácter oligárquico, pero también ambiguo de las políticas estatales se ilustra con los ordenamientos en materia agraria.

²⁵⁷ Maurer, 1999, pp. 332-333.

²⁵⁸ Riguzzi, 1999, p. 373.

²⁵⁹ Maurer, 1999, p. 355.

²⁶⁰ Limantour [1921], 1965, p. 56.

A lo largo de este trabajo se ha insistido en que una de las continuidades que se descubren en la segunda mitad del siglo XIX fue el proceso de individualización de la propiedad. En el periodo de 1856-1876 las tierras de la Iglesia fueron desamortizadas junto con algunas tierras comunales con el objeto de fomentar la pequeña propiedad agraria. Posteriormente, la *Ley de Colonización* lerdistista y posteriormente la porfiriana de 1883 asentaron que se concesionaría la habilitación de tierras baldías a compañías. La evidencia muestra que éstas lotificaron y vendieron los terrenos a hacendados, lo que permitió que avanzara la agricultura comercial dedicada a los cultivos de exportación a costa de las tierras de los pueblos.

La ley de tierras nacionales de 1894 fue en varios sentidos una rectificación de la legislación de 1883 pues el Estado buscó dar mayores garantías a la propiedad tanto a la agricultura empresarial como a los pequeños propietarios y a los pueblos y ayuntamientos a los que dotó con armas jurídicas para hacer más eficiente la defensa de sus derechos.

Por su lado, el Ejecutivo impulsó una política más agresiva en contra de los pueblos al intensificar el proceso de parcelación en los años de 1889 y 1890 con circulares emitidas por la Secretaría de Fomento y por los gobernadores que exigieron que los pueblos que mantuvieran sus tierras comunales las distribuyeran entre todos los jefes de familia en una plazo no mayor de dos meses.²⁶¹

Al mediar la década de 1890 el Ejecutivo suavizó su política en contra de las propiedades de grupos indígenas usando su facultad para expedir leyes reglamentarias, así en 1896 el secretario de Fomento promulgó el *Reglamento a la Ley de 26 de marzo de 1894*. En este ordenamiento se descubre un sentido expansivo de la ley y una doble política hacia los pueblos y comunidades. Por un lado, abrió las puertas a la concesión de la explotación de bosques restringiendo aún más el uso comunal de los montes. Por otra parte, estableció que los indígenas poseedores pacíficos de terrenos nacionales serían tutelados por la federación para protegerlos de la política deslindadora y ayudarlos a regularizar sus propiedades.²⁶²

No obstante, los resultados del conjunto de la política agraria porfiriana muestran que los principales beneficiarios fueron los grandes propietarios como lo confirma la distribución sectorial de las terrenos deslindados y adjudicados que puede observarse en el siguiente cuadro.

²⁶¹ Un ejemplo es la Circular de 26 de junio de 1890 emitida por el gobernador de Oaxaca que demandaba que las tierras debían ser distribuidas entre todos los jefes de familia, incluyendo a las viudas con hijos, estas parcelas debían ser iguales y valuadas en no más de cien pesos cada una. La parte restante de las tierras del pueblo se podrían vender, a los mismos jefes de familia y después en subasta a cualquier interesado. Para mayores detalles véase Chasen, 1998.

²⁶² Posiblemente, este sentido expansivo de la ley reglamentaria de 1896 fuese una excepción, puesto reglamentos y circulares solían ser restrictivos.

Cuadro 3
Distribución de la Tierra Adjudicada. 1910

	Títulos %	Superficie %
Ejidos	72.52	1.51
Colonias	2.34	0.03
Terrenos nacionales	4.21	14.05
Terrenos baldíos	17.67	25.53
Compensación	0.73	51.88

Fuente: De Vos, 1995, p. 243 *apud*. Estadísticas oficiales del Porfiriato, 1956, pp. 219-221.

Entre 1877 y 1910 el gobierno de Díaz tituló el 90.4% de la superficie total del país.²⁶³ Aunque la mayor parte de los títulos se destinaron a regularizar el fraccionamiento de tierras ejidales, éstas sólo formaban el 1.5%. En cambio los adjudicatarios de terrenos baldíos y nacionales obtuvieron más del 90% de la superficie dotada. El fraccionamiento de tierras de los pueblos no tuvo la misma incidencia en todo el país. En términos generales, se puede afirmar que en la región Centro y en particular en Tlaxcala²⁶⁴ y en el Estado de México²⁶⁵ la ley de 1894 no tuvo efecto alguno sobre el régimen de propiedad. Mientras que en el Sur del país las zonas más afectadas fueron Morelos y Yucatán. En la región del Golfo, Veracruz.²⁶⁶ En cambio en el Norte en Sonora, Tamaulipas y Nuevo León el problema agrario no fue un factor de desequilibrio. Pero Chihuahua,²⁶⁷ Durango y Coahuila sufrieron extensos procesos de expropiación de tierras.²⁶⁸

²⁶³ De Vos, 1995, p. 243.

²⁶⁴ Tlaxcala es un ejemplo elocuente de las alianzas sostenidas entre las elites políticas regionales, los hacendados y los pueblos. Ante el primer denuncia presentado con base en la *Ley de Colonización* de 1883, los hacendados y algunos pueblos presentaron un ocurso en marzo de 1891 en el que señalaban que el posible deslinde "viene a perturbar la quieta, legal y pacífica posesión que disfrutamos y que han venido disfrutando nuestros antecesores sin contradicción alguna". Citado en Rendón, 1993, p. 172. Basándose en las composiciones realizadas en el siglo XVIII argumentaron que en el estado no había terrenos baldíos, huecos, ni demasías, lo cual fue ratificado por el gobernador Próspero Cahuantzin y por el presidente Díaz, con lo que se estableció un acuerdo que mantuvo el *status quo* hasta la Revolución. Rendón, 1993, p. 174.

²⁶⁵ La mayor parte de las denuncias que hicieron las compañías deslindadoras no procedieron y se encontraron con la respuesta de "no haber baldíos". Menegus Bornemann, 1995, p. 163. Ello se debió a que el proceso de desamortización en el territorio mexicano —como en muchas otras partes de la región centro del país— fue especialmente intenso en la década de 1870, lo que no implicaba que veinte años después no hubiera tensiones sociales, pues en esta entidad se registraron denuncias por la expansión de las haciendas (en particular de La Gavia) sobre las tierras de los pueblos. Galván, 1986, pp. 31-32.

²⁶⁶ En Papantla hubo una serie de levantamientos entre 1885 y 1901 a consecuencia del incremento de la explotación comercial de la vainilla, de los altos impuestos locales y de las leyes estatales para lotificar las tierras de los pueblos. En 1890 los indígenas trataron de llegar a un acuerdo directo con la Secretaría de Fomento pues las tierras del común se habían declarado baldíos. El jefe político de la zona los acusaba de pretender deslindar por sí mismos sus terrenos, lo que los convertía en "pronunciados y ladrones". El ejército reprimió la rebelión y la división de los conduñezgos en parcelas individuales continuó hasta 1895. Un nuevo levantamiento se inició en 1896, pero los sublevados fueron masacrados. Fujigaki Cruz, 1986, Vol. 2, pp. 244-246.

²⁶⁷ En la región montañosa del oeste de Chihuahua los años de 1889 a 1893 se vivió una oleada de revueltas por el descontento de los habitantes de los pueblos y porque creyeron contar con el apoyo de su tradicional aliado Luis Terrazas, exgobernador del estado. La más importante de estas rebeliones fue la de Tomochic, que adquirió visos de un catolicismo disidente popular auspiciado por la Santa de Carbora. A pesar de que los tomochitecos fueron masacrados no sin antes infringir cuantiosas bajas al ejército federal, tuvo un profundo efecto en el imaginario popular, y sobre todo entre los habitantes de las montañas del occidente chihuahuense que quedaron

Los pueblos presentaron diversas formas de resistencia pacífica,²⁶⁹ que tuvieron resultados diferenciados²⁷⁰ y sólo de manera extraordinaria tomaron las armas, así entre 1891 y 1898 hubo dieciséis revueltas, ninguna de ellas logró abarcar grandes regiones. Es posible que el carácter limitado de los movimientos rurales principalmente se debiera a que en estos años los campesinos despojados de sus medios de subsistencia pudieron encontrar una nueva oferta de trabajo en las florecientes minas, industrias textiles y en la construcción de ferrocarriles.²⁷¹ Sin embargo, los nuevos empleos no fueron suficientes para absorber a los agricultores expulsados de sus tierras, pues se estima que para 1895 el desempleo alcanzaba casi los tres millones de habitantes en un país que tenía una población total de 14 millones.²⁷²

El resultado de la ley de 1894 fue la expansión de la agricultura comercial que profundizó la diversificación del heterogéneo campo mexicano e inició un proceso de especialización regional de cultivos.²⁷³

La modernización agrícola produjo graves efectos negativos y una vez más debe insistirse que éstos fueron distintos no sólo de región a región, sino que la interrelación entre los distintos actores: autoridades federales, locales, compañías deslindadoras, propietarios, jornaleros, peones, trabajadores temporales y un largo etc. era distinta en cada hacienda. No obstante, si se ha de generalizar y con el riesgo de sobregeneralizar se afirmaría que la ley al privilegiar a los grandes inversionistas acentuó el antagonismo rural aún incipiente una década atrás. El Estado fue incapaz de graduar la especulación —y en ocasiones el funcionariado coadyuvó— a la vertiginosa desarticulación de los vínculos y organizaciones tradicionales del

convencidos de que cada uno de ellos valía por diez soldados federales. De manera inmediata y siguiendo el ejemplo tomochiteco se levantaron en armas en 1893 los pueblos de Santo Tomás y El Mulato, ambos fueron masacrados. Katz, 1998, Vol. 1, pp. 39-41. Para mayores detalles sobre la rebelión tomochiteca se cuenta con la novela histórica de Heriberto Frías *Tomochic*.

²⁶⁸ La apreciación del impacto de la ley de tierras baldías de 1894 por entidades es de Katz, 1994b, p. 248.

²⁶⁹ En las regiones periféricas del estado de Oaxaca, por ejemplo, la agricultura capitalista sobre las tierras comunales encontró una resistencia resuelta. En ocasiones, las comunidades solicitaron la división de sus tierras en lotes para evitar su pérdida. Sin embargo, fue común que los vecinos una vez que habían recibido las parcelas individuales, depositaran sus títulos en una autoridad tradicional ("el guardián de tierras"), cuya tarea era distribuir la tierra entre los cultivadores, y así volvían a sus antiguas costumbres y tradiciones de la tenencia comunal. Para mayores detalles sobre la consecuencia de la expansión de la finca porfirista y los conflictos con los pueblos, así como las muy variadas estrategias que estos desarrollaron véase Chasen, 1998, pp. 153-200. Véase también en clásico de Moisés González Navarro "Indio y propiedad en Oaxaca" en *Historia Mexicana*, Vol. VIII, núm. 2, 198.

²⁷⁰ No todas las comunidades corrieron con la misma suerte, en Chiapas y en Yucatán no fue raro que comunidades enteras fueran absorbidas por las haciendas en las que de manera simplificada reprodujeron su organización social. Sobre este particular y sobre las condiciones de trabajo en Yucatán véase Bellingeri, 1999.

²⁷¹ Fujigaki Cruz, 1986, p. 219.

²⁷² *Regeneración* [1901], 1985, p. 85.

²⁷³ Esquemáticamente se puede afirmar que en la franja central del país se producía azúcar, aguardiente, alcohol y pulque; en las tierras calientes del centro-sur café y vainilla, el noreste y el Golfo se dedicaron al algodón y guayule, en Yucatán se cultivaba el henequén y en las zonas boscosas y en los montes ricos en pastos aparecieron los grandes ranchos ganaderos que también explotaban maderas y resinas. Hernández Chávez, 1993, pp. 125-126.

mundo rural. A favor del latifundio y de la finca porfiriana que se dedicaban a una agricultura comercial competitiva estaban los impuestos mínimos, y la apertura del mercado de tierras contra los que difícilmente podían defenderse los labradores de escasos recursos.²⁷⁴ El desarrollo de la agricultura comercial empujó a que finqueros y empresarios amparados en la ley de 1894 obtuvieran mayores tierras fértiles que tradicionalmente habían pertenecido a las comunidades, incrementando en algunas regiones el proceso de proletarianización del campo. Asimismo el aumento de la producción agrícola comercial requirió de mayor mano de obra, el que era un bien relativamente escaso lo que condujo en términos esquemáticos a dos procesos divergentes, en el Norte aumentó el trabajo asalariado y mejoraron sus condiciones de vida mientras que en el Sur se intensificó el peonazgo hasta adquirir en algunas regiones tintes similares a la esclavitud.²⁷⁵

En pocas palabras, la revisión de la nueva legislación por sectores permite apuntar que en la década de 1890 el liberalismo mexicano había perdido su carácter redistributivo.

En la década que nos ocupa se consolidó otro proceso largo y profundo: la confluencia entre Estado y mercado que se articula con la consolidación de un federalismo hegemónico y un liberalismo oligárquico.

El primer encuentro se dio plenamente en el Congreso Constituyente de 1856 al afirmarse el principio liberal según el cual el actor esencial económico y político era el individuo, que como consumidor definía el mercado y como ciudadano definía la forma y funciones del Estado, así formalmente correspondía a los ciudadanos decidir el nivel de regulación estatal sobre el mercado.²⁷⁶ En la década de 1880 se inició un paulatino abandono del liberalismo jusnaturalista que dominó el Constituyente y la década de 1870, según el cual los ciudadanos contribuían a sostener al Estado pagado impuestos y a cambio éste garantizaba los derechos naturales y entre estos el de propiedad, bajo el supuesto de que paulatinamente se construiría una sociedad de pequeños propietarios.

El apoyo del Estado al mercado se acentuó en la década de 1880 con una nueva organización institucional, que dio forma a los códigos de comercio y minero y a las leyes de colonización, a partir de un consenso básico: al Estado correspondía asegurar la soberanía, dirigir la política del país, garantizar la impartición de justicia y también promover indirectamente el progreso económico y el cultural de todos los ciudadanos. No obstante, desde aquella década se observa una inclinación por favorecer el desarrollo material de la

²⁷⁴ Hernández Chávez, 1993, p. 127.

²⁷⁵ Un provocador artículo sobre la racionalidad económica del peonazgo en Yucatán comparable a la esclavista es el de Bellingeri, 1999. Las condiciones de trabajo que privaban en las haciendas es quizá uno de los temas que más han captado la atención de los historiadores mexicanistas, una excelente síntesis continua siendo el clásico de Katz, 1976.

federación en detrimento de las funciones estatales políticas y de impartición de justicia, puesto que a lo largo de esa misma década el poder judicial fue adquiriendo una creciente pasividad como consecuencia de la creciente injerencia del Ejecutivo en la designación de candidatos a magistrados de la Suprema Corte y por la disminución de su presupuesto lo que le dificultó atender las demandas de justicia.²⁷⁷

El rasgo característico de la década de 1890 en la confluencia entre Estado y mercado fue la promulgación de una nueva legislación que puso a la venta los recursos del patrimonio nacional considerados subexplotados como baldíos y yacimientos minerales, que pasaron al sector privado. Pero ello no hubiera sido posible sin que previamente antiguas facultades de los estados como la regulación sobre la minería, sobre terrenos nacionales y sobre el comercio no se hubiesen convertido en atribuciones de la federación.

¿Acaso tenían razón los legisladores del antiguo horizonte confederal-asambleísta-jusnaturalista que sostuvieron en el Congreso Constituyente y en la década de 1870 que la mejor defensa de los intereses ciudadanos y de los estados estaba en las legislaturas locales y en una asamblea unicameral?

Lo cierto es que en la década de 1890 este horizonte había desaparecido del escenario político. La reorientación de corte oligárquico fue posible por la creciente desvinculación entre las demandas ciudadanas y los poderes constitucionales, y de ello fueron corresponsables el Ejecutivo y el Congreso.

En lo que se refiere al Congreso este desencuentro se debió a varias razones: la representación nacional abandonó su responsabilidad de orientar la política del país y abdicó al derecho de inspección y control del Ejecutivo, posiblemente renunció a ambas facultades definitorias por las fracturas entre ciudadanía y representación.

Conviene, por tanto, recordar la imbricación entre doctrina liberal y los servicios políticos y económicos que el Estado estaba obligado a prestar, expuestos en el capítulo 1.

José María del Castillo Velasco en sus *Lecciones de derecho administrativo* explicó que el Estado se instituía porque estaba obligado a dar "garantías y seguridades a la libertad de los hombres y a sus propiedades, y a reprimir y castigar toda tentativa en contra de una o de la otra; pero no podría hacerse esto sin gastos pecuniarios y sin sacrificios personales de parte de los miembros de la sociedad".²⁷⁸ En cuanto el liberalismo postulaba que el Estado debía tener funciones mínimas para no entorpecer el desarrollo de la iniciativa privada, el gobierno no podía ni debía "ser productor a semejanza de los particulares, y por eso, para subvenir a las

²⁷⁶ Carmagnani, 1994, p. 355.

²⁷⁷ Carmagnani, 1993, p. 170.

²⁷⁸ Castillo Velasco, 1874, p. 179.

cargas públicas, pide al individuo una parte alicuota de su fortuna que cada miembro de la sociedad cede por el bien general".²⁷⁹

Esta era la razón por la cual el Congreso por medio de sus funciones legislativa en corresponsabilidad con el Ejecutivo orientaba la política económica que el Presidente ejecutaba, era la misma razón por la que no podía imponerse ni cobrarse ninguna contribución que no estuviera autorizada por la Ley de Presupuesto y su consiguiente plan de contribuciones y medios para llenar los gastos federales. La Cámara de Diputados estaba encargada de revisar la Cuenta Pública y "a este fin --indicaba el exconstituyente-- se ha instituido la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que se le ha encomendado inspeccionar la administración y recaudación de las rentas públicas".²⁸⁰

El Congreso al renunciar a su función de control del Ejecutivo sancionó un nuevo marco institucional en el que los estados cedieron atribuciones y rentas a favor de la federación, lo que expresa que --al igual que en la década de 1880-- que en la representación nacional dejó de estar representado el horizonte confederal a pesar de sobrevivir en algunas entidades.

Asimismo, el Congreso sancionó una legislación orientada fundamentalmente a fomentar al capital --sin importar si éste era de origen nacional o extranjero-- lo que se tradujo en un espectacular aumento de la producción minera y en la expansión de una agricultura comercial moderna, pero también muestra que en las cámaras aumentó la representación de los intereses sectoriales sobre las demandas ciudadanas por una mayor equidad, así pareciera que los representantes perdieron la capacidad de operar según el principio de que "el bien de la colectividad debe prevalecer sobre el bien de los individuos".²⁸¹

Sin ser tema de este trabajo conviene tener presente que simultáneamente se operó una reorganización de las finanzas federales que permitieron la supresión del cobro de derechos alcabalariorios, pero se tradujo en una mayor presión fiscal sobre los sectores populares, no obstante, la falta de representación de esos sectores impidió que a pesar de su carácter de contribuyentes se expandiera la ciudadanía.

Podría aventurarse que la formación de un mercado nacional (proceso que en México estuvo íntimamente relacionado con la consolidación de un federalismo hegemónico) fue inhibiendo la representación territorial y con ello el fundamento de la figura vecino-ciudadano. Al tiempo que la confluencia entre Estado y mercado (vinculada en el caso mexicano a la redefinición del liberalismo) condujo a la pérdida del sentido político de la pequeña propiedad

²⁷⁹ Castillo Velasco, 1874, p. 179.

²⁸⁰ Castillo Velasco, 1874, p. 208.

²⁸¹ Carmagnani, 1994, p. 564.

como sostén del vecino-ciudadano. Este doble proceso aunado a la creciente representación de los grupos de interés podría explicar que en la década de 1890 --a diferencia de la anterior-- en el Congreso no se registraron las viejas demandas por suprimir el requisito de vecindad para los ciudadanos y representantes a cargos populares, y menos aún por alcanzar el voto directo.

De manera que en la década de 1890 el Estado había perdido el sustento liberal jusnaturalista que había animado al Constituyente al desaparecer el "pacto original" entre poderes públicos y sociedad que explicara Castillo Velasco. Más aún, las prácticas parlamentarias con el abuso de las instancias extracongruesales para la conciliación de intereses y formulación de proyectos de ley muestran que se había detenido otros principio básico del liberalismo: la consolidación de un estado de derecho.

CAPÍTULO 5

LAS REFORMAS TARDÍAS Y LA CRISIS DEL ORDEN LIBERAL (1900-1908)

En este capítulo se analizan dos problemas esenciales que se han revisado en los capítulos precedentes: la política agraria y la estructuración del sistema financiero. Con el primero será posible revisar las tensiones entre los estados y la federación, la reorientación de la política hacia el campo para proteger a los grupos indígenas y las dificultades que enfrentó el Ejecutivo para implementarla. En el debate parlamentario se expresaron diversos horizontes doctrinarios, lo que permite revisar las modificaciones que se vivieron del federalismo y del liberalismo mexicano al iniciarse el siglo XIX.

En el segundo apartado se analiza la reforma monetaria impulsada por el Ejecutivo para frenar la inflación y la reforma a la ley bancaria de 1908 que tuvo por objeto ampliar los servicios de crédito consolidando la economía financiera y expandiendo el consumo de los sectores productivos. Ambos procesos legislativos ilustran los intentos del Ejecutivo para reorientar los fundamentos económicos del liberalismo.

Los límites del federalismo: propiedad y corporaciones

La era liberal iniciada con la Reforma se fincó en la lucha por suprimir definitivamente del país las corporaciones eclesiásticas y civiles. Al iniciarse el siglo XX la legitimidad del régimen tenía varios pilares, acaso simbólicos, plasmados en la Constitución de 1857: el federalismo, los derechos del hombre y el ciudadano y, ligada a estos, la destrucción de las corporaciones con el objeto de desamortizar la propiedad raíz y abrir a los miembros de las corporaciones el acceso a la propiedad privada y al trabajo libre.

El punto culminante de este “proceso liberatorio” fue la desamortización de los bienes de la Iglesia y de las corporaciones civiles que se concretó en el artículo 27 constitucional, mismo que les prohibió adquirir o administrar bienes inmuebles, excepto los edificios que estaban destinados directamente al desempeño de sus funciones básicas.

En este apartado se analizan las transformaciones en el marco institucional que transitaron de la moderada reforma de 1900 a dicho artículo de la ley fundamental (que tuvo como principal objetivo fomentar la beneficencia privada) a la ley de 1909 que reconoció las tierras ejidales como una forma transitoria de la propiedad.

En los diversos procesos legislativos que se revisan en este apartado es notable la activa participación del Congreso, que se debió, quizá, al gran valor político-discursivo que guardaba dicho artículo constitucional y su ley reglamentaria, pues simbolizaban el triunfo de la revolución liberal.

De vuelta a los caminos institucionales

La reforma de 1900 al artículo 27 constitucional tuvo por origen una iniciativa de la Secretaría de Gobernación para fomentar la beneficencia privada permitiéndole adquirir bienes inmuebles, ya que

la carta magna se lo impedía. Pese a que éste era el sentido declarado del proyecto de ley, al parecer resultó una oportunidad para fortalecer los municipios, a los que ese artículo también les había menguado sus bienes pues habían perdido sus bienes conocidos como "propios". Es de suponerse que si el único fin hubiera sido apoyar a las instituciones filantrópicas hubiese bastado reformar la reglamentación de los asociaciones civiles. En cambio es significativo que la exposición de motivos de la iniciativa señalaba que su propósito era rectificar los errores que había cometido el Constituyente.

El artículo 27 constitucional --según el Ejecutivo-- estaba basado en el pensamiento de la *Ley Lerdo* que exceptuó "a los ejidos y terrenos destinados al servicio de las poblaciones" y circulares posteriores ampliaron la excepción "a los montes y otras propiedades municipales de uso público". Pero --explicaba que-- la prohibición constitucional fue absoluta y suprimió estas excepciones.¹

El problema era que la ley fundamental había impedido a las corporaciones civiles desempeñar sus funciones cabalmente, y entre ellas los municipios eran los más afectados, debido a que necesitaban los predios en que estaban establecidos o pudieran establecerse los bosques, jardines, plazas, calles, calzadas, etc.;² pero les estaba prohibido adquirir e incluso administrar propiedades.

La exposición de motivos aclaraba que la reforma únicamente beneficiaría a las corporaciones civiles y de ninguna manera se permitiría que se fortalecieran las iglesias. Adelantándose a posibles objeciones en el sentido de que la iglesia católica pudiera servirse de prestanombres para incrementar sus bienes, señaló que "las Leyes de Reforma han segado para siempre las fuentes que abrieron las preocupaciones religiosas" y habían hecho imposible que se establecieran "instituciones de apariencia civil y de carácter verdaderamente religiosos".³ En consecuencia, el Ejecutivo fue enfático al afirmar que la reforma "en nada altera el fondo del precepto y si remueve todas las dificultades que ahora se presentan, permitiendo la realización de las condiciones indispensables a la vida y prosperidad de las instituciones sociales".⁴

El proyecto proponía que las corporaciones civiles pudieran adquirir bienes y capitales, pero con las restricciones y limitaciones que estableciera una ley federal.⁵

¹ "Iniciativa que reforma el artículo 27 constitucional". 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 326.

² "Iniciativa que reforma el artículo 27 constitucional". 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 326.

³ "Iniciativa que reforma el artículo 27 constitucional". 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 327.

⁴ "Iniciativa que reforma el artículo 27 constitucional". 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 327.

⁵ A la letra el proyecto de ley proponía "Artículo único. Se reforma la última parte del artículo 27 de la Constitución en los siguientes términos:

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sea su carácter, denominación, duración u objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, con la sola excepción de los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles de duración perpetua o indefinida, podrán adquirir o administrar toda clase de bienes; pero con las restricciones y limitaciones que establezca una ley federal. En ningún caso tendrán esa facultad las corporaciones e instituciones civiles, cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones o

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados⁶ presentaron su dictamen el 8 de noviembre de 1900. El dictamen en lo substancial repitió los mismos argumentos de la exposición de motivos.

El 15 de diciembre el pleno inició el debate. Eutimio Cervantes interpelló a las comisiones con tres preguntas que sintetizaron bien los resquemores que había la reforma. Estas eran:

Primera.- ¿el gobierno en su iniciativa, y las comisiones en su proyecto trataban de revivir la amortización que las *Leyes de Reforma* suprimieron?; Segunda.- La ley federal qué alcances y que restricciones impondría; Tercera.- Además del Congreso ¿qué otro cuerpo legislativo podía expedir leyes federales?⁷

Alfredo Chavero, en nombre de la comisión, ofreció una respuesta puntual. El Ejecutivo y las comisiones evitarían una nueva amortización. La ley federal pondría límites a la adquisición de bienes, pero aún no era posible precisarlos porque antes se debía realizar un estudio pormenorizado, aun así podía observarse que la reforma propuesta ya anunciaba que las corporaciones no podrían adquirir bienes de manera absoluta. Chavero era enfático en lo que se refiere a la tercera cuestión, el único órgano que podía expedir una ley federal era el Congreso de la Unión.

La última pregunta que hizo el diputado Eutimio Cervantes no era ingenua, por el contrario tenía un doble propósito: defender el Congreso de la Unión como el espacio legislativo y enfocar el debate a una antigua discusión: la reglamentación de los predios debía ser una competencia federal o se le debía dejar a los estados. Eutimio Cervantes (quien había sido miembro de la comisión de dictamen y había renunciado a ella, según se infiere de su participación en tribuna) buscaba que la ley reglamentaria que se expediría siguiera un proceso legislativo institucional, y de esta manera revertir las prácticas informales que delegaban al Ejecutivo esta función. En el debate también se infiere que los otros miembros de la comisión de dictamen en un esfuerzo de conciliación aceptaron los puntos de vista del diputado Cervantes y modificaron la iniciativa para que explícitamente señalara que la adquisición de bienes que hicieran las corporaciones civiles quedaran sujetas a "los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión".⁸

La segunda objeción que presentó Cervantes cuestionaba que la ley tuviese un carácter federal. La respuesta de Chavero resulta sumamente interesante porque atacó la idea tradicional de que la soberanía de los estados se debía a que el pacto federal reconoció la preexistencia de las entidades.

Chavero revisó el origen de la soberanía de los estados para mostrar que éste no era histórico. Así señaló que antes de la Conquista "encontramos que en lo que hoy es un estado, había

instituciones religiosas, o de ministros de algún culto. "Iniciativa que reforma el artículo 27 constitucional". 20°. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900. *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 326.

⁶ El dictamen estaba firmado por Alfredo Chavero, Luis G. Caballero, Luis G. Labastida, Víctor Manuel Castillo y Ernesto Chavero. "Dictamen del proyecto de reforma y adición de la última parte del artículo 27 constitucional". 20°. Congreso. Sesión del 8 de noviembre de 1900. *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 367.

⁷ Intervención de Eutimio Cervantes. 20°. Congreso. Sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 394.

⁸ "Dictamen del proyecto de reforma y adición de la última parte del artículo 27 constitucional". 20°. Congreso. Sesión del 18 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 367.

diversas nacionalidades, generalmente enemigas, que no existía cuerpo social que constituyera un interés común de donde de los estados derivase la soberanía de los estados”.⁹ poco mejoró esta situación bajo la Colonia. Fue hasta la Constitución de 1824 cuando el país adoptó el federalismo y con él se crearon los estados. Posteriormente, los constituyentes de 1856 consideraron 23 entidades cuando en la ley fundamental de 1824 “no llegaron a veinte, no obstante de que teníamos entonces el doble del territorio que tenemos ahora”.¹⁰

Con base en los argumentos de Chavero podría concluirse que el federalismo mexicano no se fincó en el reconocimiento de la existencia y por tanto derechos antiguos de los estados, sino que las entidades se fueron formando a lo largo del siglo XIX al separarse territorios de los estados creados por el pacto de 1824.

El vocero de la comisión además afirmó que México había adoptado el federalismo por dos razones fortuitas: “era el régimen más apropiado para las ideas liberales” y porque la ley fundamental de 1824 “era una copia de la constitución de los Estados Unidos”. De esta manera sostuvo que el ser constitutivo de la República había sido el liberalismo, pero no el sistema federal.

El argumento central que Chavero quería mostrar era que:

la soberanía de los estados ha nacido con la Constitución [de 1857]. Y es claro, al constituirse el país había un poder que dividir entre el federal y el de los estados; la Constitución determinó qué parte de ese poder correspondía a la federación y cuál a los estados. Por lo tanto, la Constitución no atacaba, no ataca ni puede atacar lo que crea.¹¹

Chavero se vio obligado a explicar por qué el *Manifiesto* que precedía a la ley fundamental señalaba que “El Congreso, pues hubo de reconocer como preexistentes los estados libres y soberanos”. El diputado y también historiador afirmó que tuvo que considerarlos así “para formar el Congreso y para formar la Constitución; pero de hecho no existían, la Constitución los forma”.¹² Este señalamiento era muy grave porque ponía en duda la legitimidad del Constituyente, y por lo tanto de la propia Constitución, pero el asunto no fue retomado en el debate.

Chavero representa a un grupo político-doctrinario que sustentó una interpretación positivista del origen y límites de la soberanía de las entidades federativas.¹³ El positivismo en materia constitucional sostenía que era el Estado, y en particular cuando éste se constituía, el que creaba derechos tanto para los particulares (garantías individuales) como para los poderes de la Unión y los estados. En consecuencia, el Estado teniendo en cuenta el desarrollo sociológico de la sociedad podía modificarlos, reformarlos e incluso, suprimirlos pero siempre estaba obligado a

⁹ Intervención de Alfredo Chavero. 20°. Congreso. Sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 395.

¹⁰ Intervención de Alfredo Chavero. 20°. Congreso. Sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 395.

¹¹ Alfredo Chavero en su intervención en tribuna aceptó que una reforma constitucional podría violar la soberanía de los estados, pero precisamente para impedirlo estaba el Congreso de la Unión con sus facultades legislativas y las legislaturas de los estados que debían resolver si la ratificaban o no. Intervención de Alfredo Chavero. 20°. Congreso. Sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 396.

¹² Intervención de Alfredo Chavero. 20°. Congreso. Sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 396.

¹³ Alfredo Chavero no era miembro del grupo científico ni un positivista neto. En sus abundantes estudios sobre el periodo prehispánico muestra una inclinación evolucionista, pero en esta argumentación jurídico-constitucional sin duda expresa los principios positivistas en boga.

garantizarlos. Para el positivismo la única fuente legítima del derecho eran las leyes positivas, es decir la legislación promulgada por el Estado, en consecuencia sostuvo que la soberanía de los estados tuvo por origen la ley, así desconocía los derechos históricos o adquiridos *de facto* por las regiones.

Cabe señalar que el positivismo, a diferencia el jusnaturalismo, sostuvo que el límite de la libertad individual era la obligación moral de todos los ciudadanos de respetar las leyes positivas, de modo que las garantías individuales dejaron de concebirse como derecho natural del hombre, en cambio afirmaba que eran otorgadas por el Estado, y, por ende, éste podía en cualquier momento expandirlas o restringirlas, pero el Estado nacional (la federación) como el único poder soberano era también el único que tenía la legitimidad de ejercer la coacción, elemento necesario para garantizar la soberanía de los estados y las propias garantías individuales.

Sin duda, las tesis positivistas eran un importante sostén para el federalismo hegemónico. Más aún sentó las bases doctrinarias e ideológicas para generar un estatismo presente entre las elites políticas anterior a la Revolución, y que en el México post-revolucionario se consolidaría plenamente en la noción de "rectoría de Estado".

Al iniciarse el siglo XX los legisladores positivistas, que representa Chavero, eran un puñado. El horizonte dominante continuaba siendo la tradicional perspectiva liberal-federalista-jusnaturalista, representada en este debate por Rosendo Pineda.¹⁴

En el debate, Rosendo Pineda con la tradicional perspectiva liberal-federalista-jusnaturalista impugnó esta nueva interpretación. Para este diputado, Chavero presentaba a la federación mexicana como si no estuviese constituida, pero si se aceptaba que la "federación mexicana está constituida, tenemos que respetar la soberanía de los estados, como su piedra angular".¹⁵

El segundo argumento que Pineda esgrimió estaba enraizado en la tradición federalista mexicana: una ley uniforme para toda la República impedía que se regularan las actividades conforme a los intereses locales y las necesidades propias de cada entidad federativa.¹⁶

En el debate Luis Cervantes, miembro de la comisión de dictamen y presidente de la Primera Comisión de Gobernación, expresó un tercer punto de vista que también era fruto de la tradición federalista jusnaturalista. La federación y, en particular, el Congreso de la Unión estaban obligados a defender a la ciudadanía de los abusos que pudieran cometer las autoridades de los estados. Este antiguo argumento fue esgrimido a lo largo del siglo XIX y especialmente a partir de la década de 1840 para justificar la expansión de las competencias de la federación y refundar el pacto federal.

¹⁴ En el debate Rosendo Pineda se vio obligado a reconocer que la federación mexicana no se había formado con "estados libres y soberanos, como se formó la americana con las trece celeberrimas colonias inglesas, independientes una de otras; y eso es verdad". Asimismo afirmó que los legisladores de 1824, en imitación de las instituciones americanas, ya florecientes, sedujeron a la primera asamblea federal, pero agregó que aquellos constituyentes fueron movidos por el sentimiento "de odio a la forma monárquica escandalosamente impulsiva y derribada con Iturbide". Ello era parcialmente cierto, pues Pineda omitió que en la primera mitad del siglo XIX había un amplio espectro de republicanos en un polo estaban los que se inclinaban por un régimen confederal, en el otro polo estaban los que preferían uno centralista. Intervención de Rosendo Pineda. 20º. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 397.

¹⁵ Intervención de Rosendo Pineda. 20º. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1900, Vol. I, p. 397.

Luis Cervantes señaló que era necesaria una ley federal para evitar que las corporaciones civiles pudieran llevar a cabo una nueva amortización de la propiedad rústica “que se ligue con la mano muerta de las corporaciones religiosas”. El presidente de la comisión insinuaba que en los estados subsistían intereses religiosos que podrían propiciarlo, y sólo la federación estaba capacitada para impedirlo.

Si cada entidad federativa, señores, se gobernara con los principios liberales, democráticos y reformistas que palpitan aquí en la Asamblea Nacional, quizá estuviéramos a cubierto de todo peligro, pero desgraciadamente no es así, señores, hay que decirlo con verdad porque es cierto.¹⁶

Cervantes agregó un último argumento: el Ejecutivo insistió en que la ley que viniera a reglamentar este artículo fuese federal.¹⁸ Tras este contundente señalamiento se votó la iniciativa en lo general, y fue aprobada por 139 diputados, y rechazada por tres.¹⁹

Al iniciarse la discusión en lo particular Eutimio Cervantes solicitó que el artículo se dividiera en dos. La primera parte mantenía la prohibición de adquirir bienes a las instituciones y corporaciones religiosas, ello fue aprobado por 135 votos a favor y uno en contra.²⁰

Eutimio Cervantes impugnó la redacción de la segunda parte del artículo que proponía que “las corporaciones e instituciones civiles de duración perpetua o indefinida, podrán adquirir toda clase de bienes...”. Para este diputado la iniciativa con estas palabras incluía a los pueblos y comunidades indígenas en su carácter colectivo, que entonces carecían de capacidad legal para adquirir y administrar bienes raíces. La ambigüedad del texto podía favorecer a los alborotadores (“Tinterillos y Busca Pleitos” quienes eran los “que abusan de la ignorancia de los indígenas”) para perturbar el orden público.²¹

Hacia 1900 el país experimentaba un periodo de bonanza, eran los años de la edad de oro porfiriana. En el campo la agricultura comercial y la ganadería de exportación se expandían rápidamente, y en buena medida sobre los terrenos de los pueblos, beneficiando a las elites políticas y económicas locales. Es posible que Eutimio Cervantes defendiera esos intereses.

Probablemente la principal objeción que tenía en contra de la reforma y que lo condujo a abandonar la comisión de dictamen era la posibilidad de que comunidades, pueblos y municipios se beneficiaran con la reforma constitucional y con base en ella defendieran o exigieran la restitución de sus terrenos sobre los que se expandían los hacendados. Acaso su defensa de la soberanía de los estados tenía por objeto abrir la posibilidad de que las entidades dieran forma a una legislación más restrictiva.

¹⁶ Intervención de Rosendo Pineda. 20°. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1900, Vol. I, p. 398.

¹⁷ Intervención de Luis Cervantes. 20°. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 400.

¹⁸ Intervención de Luis Cervantes. 20°. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 400.

¹⁹ Votaron en contra de la iniciativa Eutimio Cervantes, Manuel Cervantes y Rosendo Pineda. 20°. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 400.

²⁰ Votó en contra Antonio Pliego y Pérez, pero este diputado no participó en tribuna por lo que no se conoce la naturaleza de sus objeciones. 20°. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 401.

²¹ Intervención de Eutimio Cervantes. 20°. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, pp. 403-404.

Debe hacerse hincapié en que el conjunto de los diputados estaba de acuerdo en que no se debían otorgar nuevos derechos a comunidades y pueblos. Luis Cervantes con una impecable lógica jurídica defendió la iniciativa mostrando que el proceso de individualización de la propiedad no sería revertido, ni podría serlo, ya que “las instituciones de comunidades indígenas han muerto tal y como existían en la antigüedad”, por tanto carecían de personalidad jurídica.

Luego si éstas no existen, si son incompatibles con nuestro modo de ser social y político, malamente se puede creer que la reforma les atribuya facultades de adquirir bienes raíces, porque primero es que exista la persona para que después pueda adquirir tales o cuales bienes.²²

El mismo comisionado con el viejo discurso liberal justificó que la Constitución hubiese suprimido las comunidades indígenas creadas por las Leyes de Indias ya que consideraba que éstas habían restringido a sus miembros el derecho a la propiedad. Mientras que la legislación emanada a partir de 1856 garantizó la libertad de dominio, y había hecho realidad el principio básico del liberalismo: “una igualdad en condiciones perfectas, tanto para los individuos como para las entidades sociales que giran en el campo político”.²³

La iniciativa fue aprobada por 116 votos a favor y siete en contra.²⁴ El debate en la representación popular muestra la convivencia de diversos horizontes doctrinarios. Los más antiguos eran el liberal-jusnaturalista y el federalista-jusnaturalista que al amalgamarse en la ley fundamental habían sentado las bases para el fortalecimiento de la federación. El positivismo era el más reciente, y entre los diputados no era el más difundido y mucho menos el discurso hegemónico. Más aún, el positivismo al rechazar el jusnaturalismo negó los principios básicos de los dos horizontes anteriores sentó las bases del “federalismo centralizador” de las siguientes décadas. En esta iniciativa los tres horizontes encontraron como puntos de acuerdo la defensa de la desamortización y la necesidad de que la iniciativa privada participara brindando servicios básicos a las “clases menesterosas”.

El proyecto de ley pasó al Senado para ser revisado. En términos generales el dictamen de la cámara federal²⁵ expresó los mismos argumentos centrales que sostuvo la exposición de motivos de la iniciativa y el dictamen elaborado por la representación popular, e igualmente destacaron que el

²² Intervención de Luis Cervantes. 20º. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, Diputados, 1901, Vol. I, pp. 405-406.

²³ Intervención de Luis Cervantes. 20º. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, Diputados, 1901, Vol. I, pp. 405-406.

²⁴ El primer párrafo del proyecto de reforma quedó redactado en los mismos términos que la iniciativa. Las adiciones introducidas por los diputados se indican en negrillas. “Art. 27...

Las corporaciones e instituciones civiles de duración perpetua o indefinida, podrán adquirir o administrar toda clase de bienes, pero únicamente para destinarlos al sostenimiento y fin de las mismas, y con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión. En ningún caso tendrán esa facultad las corporaciones e instituciones civiles, cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones o instituciones religiosas, o de ministros de algún culto. “Dictamen al proyecto de reforma y adición a la última parte del artículo 27 de la Constitución Federal”. 20º. Congreso. Sesión del 8 de noviembre de 1900, en Diputados, 1901, Vol. I, p. 367. Votaron en contra del proyecto José Castellanos, Eutimio Cervantes, Benito Juárez, Joaquín Payno, Rosendo Pineda, Leopoldo Rincón y Manuel Rincón. 20º. Congreso. Sesión del 15 de noviembre de 1900, Diputados, 1901, Vol. I, p. 406.

²⁵ La comisión de dictamen de la Cámara de Senadores quedó integrada con Alfonso Lancaster Jones, Simón Sarlat, Benito Gómez Farías y los senadores R. Fernández y José de Teresa Miranda. “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, Senadores, 1901, Vol. I, pp. 560-567.

Constituyente había exagerado los principios de la *Ley Lerdo*. La dictaminadora consideraba que la supresión de las corporaciones civiles y eclesiásticas había sido un triunfo “no sólo sobre el campo revolucionario, sino sobre el evolutivo y científico” pues desapareció una forma de propiedad que ya había sido “condenada y abolida en los países más cultos”. Pero indicó que había impedido que se practicaran principios administrativos básicos

como los que autorizan a los gobiernos, a los municipios y a otros cuerpos colegiados e instituciones civiles establecidas o permitidas por las leyes, y consagrados en diversos órdenes al beneficio y progreso de la sociedad humana, para poseer y administrar los bienes necesarios a sus respectivos objetos.²⁶

El dictamen enfatizó que los principales afectados por el artículo 27 constitucional habían sido los ayuntamientos, pues sólo poseían los edificios municipales. Los miembros de la comisión indicaron que la legislación obligó a que saliera del dominio público “algunos bosques cuya conservación era necesaria para la salud y provecho de las poblaciones, y que los adjudicatarios de ellos han casi destruido al explotarlos”²⁷. Los senadores explicaban que muchas veces se pensó en readquirirlos comprándolos o expropiándolos “para poner remedio a ese gravísimo daño, pero tan laudable propósito se detuvo ante el infranqueable límite que el texto constitucional señala”.²⁸ De ese modo la comisión de dictamen apuntó la necesidad de que a los municipios se les restituyera su antiguo derecho sobre los montes.

Los comisionados, al igual que el Ejecutivo y los diputados, justificaron la reforma para impulsar que se fundaran y mantuvieran establecimientos de beneficencia, pero agregaron que con las modificaciones a la ley debían beneficiarse también las instituciones científicas, por ello era necesario facultar a estas instituciones para heredar y recibir como donativos bienes inmuebles.

El dictamen propuso algunas modificaciones al proyecto de ley, pues indicó que el proyecto por una parte ampliaba las competencias de las corporaciones civiles, por la otra, las reducía, ya que las subordinaba a tres condiciones:

“1a. Que ellas sean de duración perpetua o indefinida.

“2a. Que la adquisición y empleo de los bienes, cualesquiera que estos fuesen, se sujete a los requisitos y limitaciones que una ley posterior establezca.

3a. Que ninguna institución religiosa ni ministro alguno de cualquier culto las patrocine, dirija o administre”.²⁹

Los comisionados indicaron que la primera condición gramaticalmente era ambigua, por lo que podría interpretarse de dos maneras distintas. Podría creerse que todas las corporaciones o instituciones civiles que no fueran perpetuas o indefinidas no podrían adquirir bienes, o bien muchas corporaciones que se organizaron con fines filantrópicos y las científicas pero de duración

²⁶ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20º Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900. *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 562.

²⁷ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 563.

²⁸ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 563.

²⁹ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 564.

fija podrían prorrogar su fecha de expiración y tendrían “la capacidad legal y estarían siempre en aptitud de acumular todos los bienes raíces que quieran y puedan, y así acontecerá justamente lo mismo que de impedir tratamos”.³⁰ Ambas interpretaciones producirían efectos negativos, así la comisión propuso que este requisito se omitiera.

La segunda condición impuesta a las corporaciones se refería “a toda clase de bienes” que adquirieran, inclusive los bienes muebles, lo cual desnaturalizaba la esencia del principio constitucional de modo que —según los miembros de la comisión— ciertas personas morales ni siquiera podrían obtener artículos de primera necesidad sin la autorización del poder público. Ello era grave porque el proyecto de ley sometía a la tutela del gobierno “colectividades privadas, establecimientos de beneficencia e institutos científicos, que en todos los países del mundo nacen y viven holgadamente a la sombra de la libertad individual”.³¹

La tercera condición que impedía a las personas morales adquirir bienes cuando fueran patrocinadas, dirigidas o administradas por sacerdotes de cualquier culto religioso, juzgaban los comisionados que terminaría por inhibir la beneficencia.

Con una perspectiva mucho menos anticlerical que la cámara de origen, la comisión de dictamen exhortó a los senadores que tuvieran presente que siendo una reforma destinada a fomentar la beneficencia privada, se debía reconocer que “la virtud de la caridad se manifiesta y practica generalmente unida al sentimiento religioso, y todo esfuerzo para impedir en absoluto que este fenómeno se realice, sería tan insensato como el que se dirigiera a cambiar la naturaleza del organismo humano”.³² Con un sentido pragmático se interrogaban para qué privar a la Nación de hospitales, orfanatorios, u hospicios sólo porque estén administrados por un sacerdote.³³

Los comisionados del Senado señalaron que esta tercera condición del proyecto también privaba a las colonias extranjeras del derecho de dominio lo que obstaculizaría la inmigración. Pero, también imposibilitaría que se fundaran en la República “establecimientos de beneficencia, bajo el patronato o régimen económico de sacerdotes de sus respectivos cultos, si así cuadra con sus intereses o con sus ideas por personas morales”.³⁴ En consecuencia, propusieron que se omitiera la tercera parte del artículo. Este quedó redactado en los siguientes términos:

Art. 27...

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sea su carácter, duración, denominación u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquellas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata o directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales sobre bienes raíces.

³⁰ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20°. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 564.

³¹ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20°. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 565.

³² “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20°. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 566.

³³ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20°. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 566.

³⁴ “Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional”. 20°. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900, *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 566.

Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.³⁵

La reforma fue aprobada en el pleno por unanimidad de votos.

El proyecto de ley regresó a la Cámara de Diputados para consultar las modificaciones que había introducido el Senado. La comisión de dictamen no sólo las aceptó, sino que incluso confesó "franca y lealmente que la última redacción expresa mejor el verdadero fin que el poder legislativo se propone".³⁶ Así, los diputados reconocieron que la redacción que ellos habían dado al proyecto de ley podría "dar motivo a una interpretación absolutamente restrictiva", que hubiera dejado a las corporaciones de carácter civil patrocinadas por alguna entidad religiosa "en peor condición que las eclesiásticas, a quienes se les permite la adquisición de los edificios destinados a su objeto".³⁷

La cámara de origen aprobó las modificaciones introducidas por el Senado con el voto unánime de 120 diputados.

En el debate de ambas cámaras destacan cuatro elementos:

Primero, las tensiones del federalismo mexicano. Pese a que la constitución de 1857 había establecido que los terrenos baldíos y nacionales, precisamente por tratarse de patrimonio nacional, eran competencia de la federación su regulación, venta y aprovechamiento, surgieron voces que exigieron que estas atribuciones fuesen de los estados. Ello muestra que aún bajo el federalismo hegemónico consolidado continuó manifestándose la tensión entre la soberanía de los estados y la federación, y no podría ser de otra manera porque es una tensión definitoria del sistema federal.

Segundo, el *iter legis* muestra la potencialidad expansiva del Congreso al desempeñar sus funciones legislativas. El Ejecutivo en su iniciativa había aprovechado la oportunidad política para habilitar a los municipios para adquirir y administrar bienes inmuebles.

El Senado expandió la iniciativa al insistir que se devolvieran derechos a los ayuntamientos para que pudieran cumplir con sus funciones: destacó que los bosques debían quedar otra vez bajo el dominio directo de la nación (aunque no especificó si regresarían a ser propiedad de los municipios o del gobierno federal); amplió la iniciativa para impulsar los institutos científicos y permitió que las corporaciones civiles fuesen administradas por los ministros de los diversos cultos.

Tercero, la reforma constitucional facultó a los municipios para adquirir y administrar terrenos y bienes inmuebles, es decir, se les devolvieron derechos de propiedad sobre las tierras ejidales para que pudieran ofrecer servicios básicos. No obstante, la mayor parte de las tesorerías municipales estaban empobrecidas por lo que les resultaba imposible readquirir por medio de compra sus antiguos terrenos, y aunque había una auténtica preocupación por fortalecer los

³⁵ "Dictamen del Senado que reforma el artículo 27 constitucional. 20º. Congreso. Sesión del 15 de diciembre de 1900. *Senadores*, 1901, Vol. I, p. 567.

³⁶ 20º. Congreso. Sesión del 16 de diciembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 656.

³⁷ 20º. Congreso. Sesión del 16 de diciembre de 1900, *Diputados*, 1901, Vol. I, p. 656.

ayuntamientos para que cumplieren con sus funciones de gobierno, la legislación no le dio los medios para hacerlo. Así, en ningún momento se habló de restituirles o dotarlos con dichos bienes, como posteriormente lo haría la legislación revolucionaria.

Cuarto, los congresistas estaban de acuerdo en que habilitar a los municipios con propiedades por ningún motivo debía implicar que se reanimaran las comunidades indígenas, puesto que el Estado no había renunciado al ideal de formar una sociedad de propietarios y por tanto no daba marcha atrás al proceso de individualización de la propiedad.

La rectificación de la política agraria: la defensa de pequeños propietarios y poseedores

En 1901 se publicó "La evolución agrícola" escrita por el varias veces senador Genaro Raigosa, como parte de la monumental obra *México su evolución social*, coordinada por Justo Sierra.

El diagnóstico que Raigosa brindaba de este sector productivo era verdaderamente alarmante. La industria y las comunicaciones florecían en el país, mientras que el campo estaba sumamente deprimido, era palpable su incapacidad para alimentar a la creciente población mexicana. La producción de granos básicos presentaba tan notables oscilaciones que el gobierno frecuentemente se veía obligado a importarlos para aliviar la escasez o a intervenir en el mercado para que descendiera su precio.³⁸

La inequitativa distribución de servicios era considerable, ya que únicamente la población urbana (tres millones y medio de habitantes)³⁹ se beneficiaban con "los servicios públicos y privados de gobierno, de justicia, de policía, de defensa nacional", mientras que los campesinos no contaban con ellos. El mayor peso de la producción recaía en la población urbana. Raigosa afirmaba que eran los adultos que vivían en las ciudades los que habían sido "capaces de dar a la patria mexicana, en el breve espacio de dos décadas, grandeza y poderío, riqueza y bienestar, seguridad y confianza en sus destinos, aliento y voluntad viril en su progreso".⁴⁰

La población rural, en cambio, estaba formada por diez millones, "este gran volumen de fuerza productora" debía hacer "de México un país esencialmente agrícola y eminentemente exportador". Pero, no era así, el senador atribuía el atraso del sector agrícola a factores sociales. "La gran masa de labor rural quedó [desde la Conquista] y continúa confiada a la población más refractaria a todos los estimulantes del progreso moderno y más alejada del movimiento general: a la indígena, cuya evolución regresiva no se detiene aún".⁴¹

El problema era más grave en cuanto el salario que recibían era el del "costo mínimo de reparación de la energía vital" y su único estímulo era

³⁸ Entre los numerosos ejemplos que Raigosa brinda cabe destacar el del maíz. La cosecha de este grano en 1891 tuvo como precio promedio \$ 1.25 por hectolitro y su producción, ascendió a ochenta y un millones de hectolitros. En 1892 se vendió a \$ 3.00 el hectolitro, pero se produjeron solamente diez y seis millones y medio "cantidad tan pequeña para las necesidades más imperiosas de la población, que el terrible espectro del hambre, cubrió de miseria y desolación todo el territorio en ese año y el siguiente". El mismo autor mostraba como "idéntico estado de incertidumbre y de atonía presenta la agricultura en los demás ramos de productos alimenticios". Raigosa, 1901, p. 36.

³⁹ Raigosa estimaba como población urbana a las personas que vivían en ciudades y villas de más de cuatro mil habitantes. Raigosa, 1901, p. 37.

⁴⁰ Raigosa, 1901, p. 37.

⁴¹ Raigosa, 1901, p. 38.

el de ahorrar todo lo posible actividad y fatiga personales; siendo la consecuencia forzosa del sistema el escaso rendimiento efectivo del trabajo, (...) la insuficiencia de brazos disponibles, la imposibilidad de toda innovación, y el costo enorme, real y positivo de la labor barata, que obliga el alza inmoderada de los precios de las subsistencias, lo que refluendo a su turno en los salarios inmutables, empieza incesantemente el ciclo de labor manual más y más apática e insuficiente.⁴²

El mismo autor señalaba que la misma "selección depresiva" se encontraba entre quienes dirigían las labores agrícolas, no eran los más aptos, sino "en general, a quienes la herencia, el atavismo, el cansancio de la vida o el convencimiento de no ser útiles para otro género de existencia" los había atado al campo.⁴³ El senador buscaba mostrar que el sector agrícola se nutría de una paradoja: "*un salario bajo, agricultura pobre y producto caro*".⁴⁴ Este sector era tan ineficiente que de abrirse a la competencia extranjera "ahogaría instantáneamente el producto nacional". La depresión del campo tenía un alto costo para el conjunto de los intereses nacionales ya que

el país paga, por lo tanto, a su agricultura, una subvención equivalente, por lo menos a la prima de oro y al importe del impuesto de importación sobre el volumen total de sus productos; para que pueda existir y todavía en condiciones precarias, esa gran industria, que en el estado presente parece derogar todas las leyes del equilibrio y de la vida rural.⁴⁵

Efectivamente, la mayor parte de la agricultura era de autoconsumo y la llamada agricultura comercial lograba vender a precios competitivos porque la permanente devaluación de la plata daba a los exportadores un premio al cotizarse los productos en el mercado internacional en oro, mientras que sus costos de producción se pagaban en plata. Los empresarios agrícolas, además, se beneficiaban con los altos aranceles que impedían a los productos extranjeros inundar el mercado nacional.

Raigosa propuso varias soluciones: educación técnica para los directores del proceso productivo (hacendados, administradores y capataces) y la aplicación de los medios que las ciencias y tecnología ofrecían (uso de fertilizantes químicos y biológicos, tecnificación de la producción, un sistema de irrigación adecuado y reforestación para evitar la erosión de los suelos y recuperar los mantos acuíferos). Para los trabajadores proponía "el salario más alto, la remuneración más elevada".⁴⁶

Es difícil conocer la recepción que pudo tener este estudio específico, tampoco nos es dado conocer la posible influencia que Raigosa, quien se desempeñaba en el Senado, pudo ejercer para formular una nueva iniciativa de ley en 1902 que dio mayores garantías a los trabajadores agrícolas. Pero, indudablemente "La evolución agrícola" es una muestra acabada del aparato teórico metodológico positivista de corte darwinista con el que estudiosos y funcionarios se aproximaban a la problemática agrícola. Más importante aún es que ilustra que el funcionariado no se había

⁴² Raigosa, 1901, p. 38.

⁴³ Raigosa, 1901, p. 39.

⁴⁴ Subrayado en el original. Raigosa, 1901, p. 39.

⁴⁵ Raigosa, 1901, p. 39.

⁴⁶ Raigosa, 1901, p. 39.

volcado únicamente al fomento de la agricultura de exportación de productos tropicales --que Raigosa muestra sus grandes oscilaciones-- sino que también estaba profundamente preocupado por elevar la productividad de los granos básicos, alcanzar lo que hoy llamaríamos la autosuficiencia alimentaria y elevar el nivel de vida de los campesinos. Para alcanzar esas metas, se requería de la intervención decidida del Estado.

Muchas de las soluciones que propusiera Raigosa, se llevaron a la práctica a lo largo de la primera década del siglo, lo que muestra el gran consenso que había entre la elite política. El aumento del salario, fue la única de las soluciones que propuso el consuegro de Díaz que no se llevó a cabo, probablemente porque la organización interna de los factores productivos estaba por encima de las facultades del Estado liberal.⁴⁷

Raigosa en su multicitado estudio ilustra la fusión de la perspectiva positivista-darwinista, con la argumentación liberal-jacobino tradicional. El origen de la depresión agrícola había sido que la tierra fue concentrada por el clero y por un reducido número de grandes propietarios por lo que quedó fuera del alcance de la inmensa mayoría de los habitantes.

"La evolución agrícola" muestra que importantes grupos de la elite no habían renunciado al viejo ideal liberal de formar una sociedad de pequeños propietarios. Así, es posible que la convivencia de horizontes doctrinarios que páginas atrás se señaló, fuera posible porque compartían tres elementos: el ideal de una sociedad formada por pequeños propietarios agrícolas, por lo que en sus discursos continuaron legitimando *La Reforma* como el proceso revolucionario indispensable para separar la Iglesia del Estado (e incluso para someter a aquella a éste), para la desamortización corporativa e incluso para individualizar la propiedad. A su vez *La Reforma* continuó siendo el sustento en el que se fincaba la legitimidad de la Constitución y la legitimidad del régimen. Indudablemente al lado de este horizonte discursivo-doctrinario estaban los intereses de la agricultura comercial y el proceso de concentración de la propiedad en manos de liberales laicos, que en el nivel político formaban parte de uno de estos tres horizontes. La iniciativa de 1902, como se verá más adelante, trató de explicar las tensiones entre las doctrinas y los intereses, e incluso las contradicciones discursivas.

Raigosa señalaba que las circunstancias históricas del país habían impedido que en México se formara

ese núcleo de poderosa prosperidad pública que en los pueblos modernos constituyen los pequeños porcioneros; quienes, estimulados, por el interés personal, centuplican el cultivo, inyectan la riqueza en todos los canales de distribución, afirman el orden y la moralidad, ensanchan el comercio, prohíben la industria, ensalzan el trabajo y establecen, sobre el sentimiento y la conciencia de la dignidad individual, la más sólida base de la civilización del mundo.⁴⁸

⁴⁷ Esta breve reseña de las soluciones que propuso Genero Raigosa para la problemática agrícola permiten señalar que el positivismo fue mucho más que una ideología de la que se sirvió la burguesía nacional para consolidar su poder, como propone Leopoldo Zea en su clásico estudio *El positivismo mexicano*. A lo largo de este capítulo se tratará de mostrar que fue, al igual que el liberalismo, una doctrina difusa, que permitiría reformular las bases del federalismo y del liberalismo.

⁴⁸ Raigosa, 1901, p. 25.

La intervención del Estado en 1902 se orientó al pequeño propietario del que tantas bondades se esperaban y que a su vez se derramarían sobre el conjunto de la sociedad. Como antaño se creía que si el Estado garantizaba la propiedad se elevaría el nivel de vida de la población rural y por lo tanto se expandiría el mercado interno.

El origen de la rectificación de la política agraria fue una iniciativa que el Ejecutivo presentó en noviembre de ese año solicitando al Congreso que lo facultara para reformar la legislación de baldíos a partir de 15 bases que guiarían la nueva ley, práctica que ya había sido ensayada en la década anterior para reformar esta misma materia.

En esta ocasión lo verdaderamente sorprendente era la *Base IV* que proponía cancelar las operaciones de las compañías deslindadoras y que el deslinde se continuara por medio de comisiones oficiales. Las Bases proponían también que se reconocieran los derechos de los ocupantes de terrenos baldíos y, más aún, que se reconociera la posesión como origen de la propiedad.

En la exposición de motivos el secretario de Fomento, Colonización e Industria, Leandro Fernández, explicó que la *Ley de 26 de marzo de 1894* había definido y garantizado los derechos de los poseedores de terrenos de la Nación, perfeccionó los títulos, al tiempo que creó el Gran Registro de la Propiedad para formar un catastro sobre bases científicas.

La iniciativa explicó que el Ejecutivo en el pasado se había visto obligado a delegar su facultad de deslindar baldíos, y lo hizo en favor de empresas particulares que como remuneración recibieron terrenos que éstas habían deslindado. Este procedimiento --según reconocía el Secretario de Fomento-- posibilitó a la federación entrar en posesión de grandes terrenos de la Nación, permitió amortizar una parte de la deuda pública, lo cual no hubiera sido posible de otra manera porque entonces el gobierno carecía de recursos. Pero este procedimiento había causado grandes inconvenientes al deslindar de manera imperfecta, por ello la iniciativa proponía que se restringiera la facultad de delegar el deslinde a terceros.⁴⁹ Años después, en 1908, el Secretario de Fomento, Olegario Molina, fue mucho más explícito, pues afirmó que los inconvenientes habían sido fruto de "la pura y simple especulación que animaba a las grandes compañías".⁵⁰

La iniciativa que se presentaba tenía por objetivos declarados: dar a la propiedad rústica "aún mayor estabilidad", favorecer el progreso de la agricultura nacional, "procurando a los propietarios y poseedores de las tierras los medios necesarios para poner a salvo de perjuicios procedentes de imperfecciones en sus títulos primordiales".⁵¹

Aparentemente los objetivos que perseguía la iniciativa eran los mismos que habían regido la política agraria de la segunda mitad del siglo XIX: individualizar la propiedad, dotarla de garantías y formar un catastro que permitiera al gobierno conocer con mayor exactitud el patrimonio nacional, la extensión y características de la propiedad privada. Un registro confiable permitiría

⁴⁹ "Legislación" en *Memoria de Fomento 1905-1907*, 1909, p. 11.

⁵⁰ "Legislación" en *Memoria de Fomento 1905-1907*, 1909, p. 8.

⁵¹ "Iniciativa que reforma la *Ley de 26 de marzo de 1894*". 21o. Congreso. Sesión del 19 de noviembre de 1902, *Diputados*, 1903, T. I, p. 421.

acabar con las conflictivas disputas por linderos y, acaso también permitiría establecer un sistema de impuestos que no sólo gravara el consumo sino también la renta, y en particular la propiedad.

La primera base que se consultaba proponía que la legislación únicamente reconocería una clase de terrenos: baldíos.⁵² Estos a su vez se dividirían en baldíos deslindados o no deslindados (*Base III*), así el Estado podría conocer “cuáles son los terrenos que la Nación considera aislados de su dominio directo”.⁵³ La iniciativa buscaba dar una mayor seguridad a aquellos que ocupaban los terrenos pero que no contaban con títulos de propiedad, más aún, el Ejecutivo les otorgaría un título para que no fueran “perjudicados por el denuncia del terreno como baldío por un tercero”.⁵⁴ Pero, sólo podrían ser amparados los que tuvieran una ocupación pública, tranquila y ampliamente comprobada por treinta años o más (*Base I*). La exposición de motivos explicaba que una posesión tranquila durante tanto tiempo era de suponerse que “tuvo un origen consentido por las leyes”.⁵⁵ De hecho, los principales destinatarios eran propietarios, poseedores y ocupantes de pueblos y en especial lo que habían sido comunidades indígenas, puesto que estos eran los que solían contar con títulos primordiales que eran los documentos que había otorgado la Corona a las tierras bajo régimen comunal en la República de Indios.

En este mismo sentido la exposición de motivos explicó que el gobierno deseaba promover el perfeccionamiento de los títulos de propiedad, pero en muchos casos “era imposible definir al propietario de una manera conveniente” debido a la heterogeneidad de títulos primordiales que existían en el país y a la gran cantidad de propiedades mancomunadas que había, ya que durante varias generaciones se habían transmitido los derechos de propiedad de padres a hijos sin ninguna formalidad”. Para resolver esta problemática el Ejecutivo proponía que se admitiera en el país la posesión como origen de la propiedad.⁵⁶ Pese a que esta frase es repetida varias veces en la iniciativa, el Ejecutivo no definió claramente sus alcances. Es posible inferir que modificaba el ideal que el Estado había perseguido en las décadas de 1880 y 1890 en el sentido de que la propiedad que el gobierno reconocería como legítima era la titulada, pues ahora la mera ocupación de un terreno era no sólo suficiente sino incluso superior a los títulos que pudieran tener los poseedores para reconocerlos como propietarios, de este modo el reconocimiento de las dificultades agro mexicano obligaban a alejarse de los principios del Estado liberal.⁵⁷

⁵² En consecuencia, esta base suprimía la división introducida por la *Ley de 26 de marzo de 1894* que había reconocido tres tipos: baldíos, excedencias y demasías. “Iniciativa que reforma la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 21º. Congreso. Sesión del 19 de noviembre de 1902, *Diputados*, 1903, T. I, p. 421.

⁵³ “Iniciativa que reforma la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 21º. Congreso. Sesión del 19 de noviembre de 1902, *Diputados*, 1903, T. I, p. 421.

⁵⁴ “Iniciativa que reforma la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 21º. Congreso. Sesión del 19 de noviembre de 1902, en *Diputados*, 1903, T. I, p. 422.

⁵⁵ La iniciativa agregaba “Tanto más, cuanto que en muchas regiones apartadas del país ha sido sin duda cosa muy difícil la transmisión regular de los derechos de propiedad y la conservación de los documentos que los amparan durante las frecuentes crisis que afligieron a nuestra patria en la primeras épocas de nuestra vida independiente”. “Iniciativa que reforma la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 21º. Congreso. Sesión del 19 de noviembre de 1902, *Diputados*, 1903, T. I, p. 422.

⁵⁶ “Iniciativa que reforma la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 21º. Congreso. Sesión del 19 de noviembre de 1902, *Diputados*, 1903, T. I, p. 423.

⁵⁷ Véase la nota 77 de este apartado.

Para dar mayores garantías a poseedores y ocupantes se estableció que tendrían derecho a que se les prefiriera en la enajenación, cuando fuera solicitada por otra persona (*Base VI*) y tendría el mismo derecho cuando otra persona denunciara el terreno, pero las *Bases* mantuvieron vigentes los mismos requisitos exigidos en la ley de 1894: "siempre que hagan valer su derecho antes de que sea acordada la enajenación al denunciante, y previo el pago a éste de los gastos que hubiere hecho en la tramitación de su denuncia" (*Base VII*).

Con esta medida se esperaba que las tierras mancomunadas fueran reconocidas como propiedad particular y sus "propietarios libres de la amenaza de que se les denuncien como baldíos sus propiedades" se dedicarían a hacerlas productivas y a poner en regla sus documentos.⁵⁸

La iniciativa proponía que subsistiera el Gran Registro de la Propiedad de la República, destinado a los propietarios con "derechos claros y los linderos de sus predios precisos y bien definidos". Esta dependencia permitía a estos propietarios sustituir un cúmulo de documentos por un simple certificado que hacía la propiedad irrevocable.

El 8 de diciembre de 1902 se leyó en la Cámara de Diputados el dictamen de la Segunda Comisión de Fomento, la que se limitó a sintetizar la exposición de motivos y aprobar las *Bases* que presentó el Ejecutivo, sin introducirle modificaciones.⁵⁹

La iniciativa de ley pasó a la legisladora y el 12 de diciembre la Primera Comisión de Fomento presentó su dictamen. Este afirmaba que era

muy loable el desempeño del Ejecutivo al querer otorgar todos las garantías necesarias a los habitantes de la República, que se ocupan en los diversos ramos de la agricultura, porque sin las seguridades indispensables, a los que por razón de sus ocupaciones se ven obligados a vivir lejos de los principales centros de población, la agricultura, la fuente de riqueza pública, en vez de prosperar volverá a colocarse en el estado precario en que se encontraba durante el prolongado periodo revolucionario, que desgraciadamente ha sufrido la Nación.⁶⁰

El dictamen y las *Bases* que facultaban al Ejecutivo para formular la iniciativa de ley fueron aprobadas por unanimidad con 40 votos y sin debate alguno.⁶¹

Sin embargo, el Ejecutivo no formuló la ley federal para la que había quedado facultado, aunque debe destacarse que emprendió una nueva política agraria siguiendo las directrices del decreto promulgado. Es posible que el Ejecutivo enviara las *Bases* a los gobernadores y legislaturas de los estados antes de que la Secretaría de Fomento formulara el proyecto de ley buscando su apoyo y aprobación; acaso en esta consulta informal los estados presentaron resistencias que impidieron su elaboración.

Lo cierto es que en 1905 la Secretaría de Fomento solicitó al Congreso que se introdujeran algunas modificaciones de carácter administrativo a la *Bases* promulgadas. El secretario siguiendo la misma línea de argumentación inaugurada por la iniciativa de 1902 explicó que en México

⁵⁸ "Iniciativa que reforma la Ley de 26 de marzo de 1894". 21º Congreso. Sesión del 19 de noviembre de 1902. *Diputados*, 1903, T. I, p. 423.

⁵⁹ "Dictamen a la reforma de la ley de 26 de marzo de 1894". 21º Congreso. Sesión del 8 de diciembre de 1902. *Diputados*, 1903, T. I, pp. 634-635.

⁶⁰ "Dictamen del decreto interno a la ley de 26 de marzo de 1894, sobre baldíos". 21º Congreso. Sesión del 12 de diciembre de 1902, *Senadores*, 1903, Vol. único, p. 315.

⁶¹ 21º Congreso. Sesión del 12 de diciembre de 1902, en *Senadores*, 1903, Vol. único, p. 325.

persistía “una inseguridad e inestabilidad por la condición jurídica de la propiedad rústica” que se derivaba de los imperfectos procedimientos de medición y deslinde que habían llevado a cabo las compañías. Frecuentemente los linderos no podían comprobarse, y en ocasiones el área no correspondía a los títulos. Pero, en ambos casos los terrenos debían considerarse amparados por el título de enajenación “si no se quiere mantener ese estado de inseguridad y de alarma hasta aquí inmanente de la propiedad pública”.⁶² La iniciativa propuso que se reformara la primera base del decreto de 1902 para poder hacerlo posible.⁶³

La segunda modificación que la iniciativa propuso era que se concentraran todos los archivos públicos de la propiedad territorial en una sola organización y para ello se debía autorizar a la Secretaría de Fomento para reorganizar las funciones administrativas del Gran Registro de la Propiedad de la República el que reuniría las oficinas, comisiones y dependencias “que afecten al régimen de tierras y aguas de toda la República” (*Base XII*).⁶⁴

Las modificaciones fueron aceptadas por unanimidad en ambas cámaras.

Para principios de 1908 la Secretaría de Fomento elogió los resultados de la nueva política agraria, afirmó que “En la actualidad la masa de operaciones se hace a solicitud del público, que ya percibe, cosa que hace años no acontecía, las ventajas de poseer, cultivar y explotar la tierra”.⁶⁵ Así, el secretario podía concluir que había sido un acierto “la política prudente y cauta” que había emprendido el Ejecutivo.⁶⁶

Cabe destacar que al suprimirse las operaciones de las empresas, la mayor parte del territorio de la República ya había sido deslindado, no en balde el gobierno insistió en que su función se limitaba a corregir los errores que aquellos habían cometido, y concluir el proceso de titulación de la propiedad.

La crisis agrícola financiera como catalizador de una nueva política agraria

Al iniciarse el segundo lustro del siglo XX el gobierno mexicano enfrentó la problemática agrícola de una manera integral.

La primera medida --ya ha sido señalada-- consistió en elaborar unas nuevas bases para formular una iniciativa de ley sobre baldíos y tierras nacionales.

La segunda medida tenía el propósito de definir la jurisdicción federal sobre las aguas de la República.

La diputación de Yucatán propuso una iniciativa para que se adicionara la fracción XXII del artículo 72 constitucional con el objeto de que el Congreso de la Unión quedara facultado para

⁶² “Legislación” en *Memoria de Fomento, 1905-1907, 1909*, p. 13.

⁶³ A la letra la primera base quedó redactada de la siguiente manera: “...se considerarán amparados por el título primordial los terrenos cuyo área queda dentro de la extensión marcada en el título, aunque no se conserve estrictamente la identidad de linderos y los terrenos que están comprendidos dentro de los linderos señalados en el título, no obstante abarquen un área mayor que la que este título expresa”, “Anexo 6” en *Memoria de Fomento, 1905-1907, 1909*, p. 171.

⁶⁴ “Anexo C” en *Memoria de Fomento, 1905-1907, 1909*, p. 171.

⁶⁵ “Legislación” en *Memoria de Fomento, 1905-1907, 1909*, p. 8.

⁶⁶ “Legislación” en *Memoria de Fomento, 1905-1907, 1909*, p. 8.

"definir y determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas".⁶⁷

Los diputados que iniciaron el proyecto de ley explicaban que la fracción vigente comprendía además de los mares territoriales, los canales construidos por la federación, los lagos, ríos navegables y los que sirvieran de límites a la República o a dos o más estados. Los objetivos de la iniciativa eran evitar posibles conflictos entre las legislaturas de los estados y la federación y subsanar la falta de legislación sobre aguas.⁶⁸

La tercera medida consistió en reformar la legislación para que la Secretaría de Fomento pudiera establecer una Estación Agrícola Central y estaciones experimentales en los estados, que sirvieran de institutos de investigación de los problemas agrícolas y fueran también centros de difusión de los avances científicos y tecnológicos. Además en las estaciones podrían fundarse Escuelas Regionales de Agricultura.⁶⁹

Siguiendo las sugerencias que hiciera el senador Raigosa en su estudio la "Evolución agrícola" estas medidas podría afirmarse que estaban encaminadas a apoyar a los "directores" de la producción. El Estado también atendió a los productores, promulgando la ley cuyas *Bases* habían sido definidas en 1902 y 1906. Es posible que se expidiera en respuesta a la crisis-agrícola financiera de 1908. La crisis financiera fue acompañada por dos años de sequías e inundaciones, se perdieron las cosechas de granos básicos y de los principales productos de exportación. La situación llegó a ser desesperada en 1908 y 1909 ya que al tiempo que los sectores populares padecieron hambrunas las exportaciones de henequén, y la industria azucarera de Morelos, por ejemplo, quedaron paralizadas. Los hacendados se vieron imposibilitados a pagar a los bancos los compromisos adquiridos llevando al punto de quiebra a las instituciones de crédito de los estados, e incluso amenazando seriamente al Banco Nacional de México.

En diciembre de 1909 el Ejecutivo sometió al Congreso una iniciativa de ley cuyo primer artículo dejó en claro que se trataba de una ley transitoria que suspendía la legislación de 1894 sobre baldíos.

Entretanto se reforma la legislación sobre terrenos baldíos, con arreglo a las bases del decreto de 30 de diciembre de 1902, quedan en suspenso las disposiciones de la ley vigente de 26 de marzo de 1894, en lo relativo a denuncia de terrenos baldíos. En consecuencia no se admitirá en lo sucesivo por las Agencias de la Secretaría de Fomento, ningún denuncia de dichos terrenos.⁷⁰

⁶⁷ "Dictamen de la iniciativa que consulta se adicione la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución", 27. Congreso. Sesión del 30 de noviembre de 1907, *Senadores*, 1908, Vol. II, p. 175.

⁶⁸ "Dictamen de la iniciativa que consulta se adicione la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución", 28. Congreso. Sesión del 30 de noviembre de 1907, *Senadores*, 1908, Vol. II, p. 175.

⁶⁹ "Reforma de la Ley de 31 de mayo de 1891", 23. Congreso. Sesión del 31 de octubre de 1907, *Senadores*, 1908, Vol. II, p. 115.

⁷⁰ "Dictamen que consulta la derogación de la Ley de 26 de marzo de 1894", 24. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, T. III, p. 22.

Las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Fomento de la Cámara de Diputados⁷¹ explicaron que era necesario aprobar la iniciativa para que el Ejecutivo pudiera obtener los datos necesarios "para el desarrollo del plan a que habrán de sujetarse las reformas objeto de la autorización, que el Congreso tuvo a bien otorgar" en los decretos de 1902 y 1906.⁷²

La comisión señaló como antecedentes las "polémicas económicas y jurídicas" que se habían suscitado entorno a las leyes de terrenos baldíos.

En primer lugar se habían presentado las controversias dirigidas a determinar la competencia de los Poderes de la Unión y la competencia de los estados y pese a que la Constitución había establecido que era facultad de la federación regular la colonización y las tierras y baldíos nacionales, fue una tensión permanente. En segundo lugar, estaban las polémicas sobre los límites de los derechos de los propietarios y los de los poseedores y ocupantes de terrenos baldíos y los que habían sido desamortizados. Tercero, se había discutido la manera de destinar los terrenos baldíos a la colonización y por tanto fomentar la inmigración extranjera. Cuarto, se había debatido la manera de procurar que los baldíos se convirtieran en propiedad particular contribuyendo "al fomento de las industrias, entre las cuales debe merecer especial atención la agrícola, tan fecunda en beneficios para las demás que con ella se ligan".⁷³

Las comisiones juzgaban que sucesivas leyes habían tratado de dar solución a estos cuatro puntos controvertidos: la de 22 de julio de 1863, la de 15 de diciembre de 1883 y la de 26 de marzo de 1894. Las comisiones con el mismo discurso que se había impuesto desde 1902 señalaron que con esta última ley no se había logrado la división y aprovechamiento de la propiedad procedente de los baldíos con "las condiciones de exactitud, propiedad científica e intervención oficial" necesarios para estimular el trabajo en los terrenos ofrecidos por el Estado.⁷⁴

Las comisiones esperaban que el Ejecutivo pronto hiciera uso de las autorizaciones que el Congreso le había otorgado previamente, pero mientras tanto era necesario preparar "los trabajos que sirvan de complemento a la nueva legislación" y ese era el propósito de la iniciativa que estudiaban.

La iniciativa propuesta era más radical que las *Bases* que le precedieron, pues el primer artículo suspendía todos los trabajos de deslinde. Los comisionados señalaron que era una medida para impedir que el deslinde y la medición de los baldíos se continuara llevando a cabo de manera deficiente, pero enfatizaron que era una medida transitoria.

El artículo segundo suspendía la facultad del Ejecutivo para enajenar terrenos nacionales hasta que los deslindes practicados con anterioridad fueran rectificados por comisiones oficiales. Los miembros de la comisión indicaron que les parecía conveniente para los intereses nacionales

⁷¹ Las comisiones de Fomento estaban integradas con Manuel Calero, J. R. Aspe, Rafael R. Arizpe, Ignacio de la Barra, Modesto R. Martínez y Benito Juárez. "Dictamen que consulta la derogación de la Ley de 26 de marzo de 1894", 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, en *Diputados*, T. III, p. 23.

⁷² "Dictamen que consulta la derogación de la Ley de 26 de marzo de 1894", 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, T. III, p. 20.

⁷³ "Dictamen que consulta la derogación de la Ley de 26 de marzo de 1894", 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, T. III, p. 20.

puesto que determinar las propiedades deslindadas era “un requisito indispensable para todo cálculo relativo a las operaciones que hayan de practicarse”.⁷⁵

Este mismo sentido tenían los artículos 4o. y 5o. El 4o. estipuló que los contratos de enajenación o promesa de enajenación de terrenos baldíos y nacionales se darían por terminados al vencerse los plazos. El artículo 5o. establecía las mismas medidas contenidas en las *Bases*: comisiones oficiales, pagadas por la federación, quedaban encargadas de rectificar los deslindes de los terrenos nacionales.⁷⁶ La iniciativa agregó que la rectificación se complementaría con los datos geográficos que fijaran las disposiciones administrativas o reglamentarias que se dictaran.

Acerca del artículo 6o. la comisión señaló que éste estaba guiado por el deseo “de hacer más divisible e intensa la propiedad”. No obstante, este artículo establecía que los terrenos baldíos y nacionales que el Ejecutivo fuera deslindando se destinarían a la colonización, se reservarían para bosques y el Ejecutivo también podría enajenarlos “pero no podrá hacerse ninguna enajenación por cantidad mayor de 5,000 hectáreas”. Como puede observarse, se mantenía el mismo límite fijado por la ley de 1883.

Los artículos 7o., 8o. y 9o. plasmaban las innovaciones contenidas en las *Bases*. El 7o. establecía que en la venta de terrenos de la Nación debían preferirse los ocupantes.⁷⁷ Pero la iniciativa contenía una importante reforma respecto a las *Bases* de 1902, en lugar de exigir que los ocupantes demostraran que habían cultivado o cercado las tierras por 30 años ahora sólo se exigían 10 años. Asimismo, se suprimió la obligación para los ocupantes de demostrar que habían pagado los impuestos correspondientes.

El artículo 8o. extendió a los ocupantes el derecho de obtener un “título legítimo” sobre composiciones y demasías.

El artículo 9o. también retomó las *Bases* al establecer que “continúan vigentes las disposiciones que rigen sobre el fraccionamiento de ejidos; pero los títulos que se expidan como consecuencia de los fraccionamientos, impondrán la obligación de cultivar o aprovechar el lote durante diez años”.⁷⁸

Los miembros de la comisión de dictamen para apoyar este artículo explicaron que estaba guiado por “el fin generoso de la Nación” que siempre había buscado “favorecer, en cuanto puede, a los labradores pobres, especialmente a los de clase indígena, proporcionándoles terrenos de cultivo de sus pequeñas siembras, consumidas generalmente en las necesidades de la familia”.⁷⁹ El artículo

⁷⁵ “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 21.

⁷⁶ “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 21.

⁷⁷ “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 23.

⁷⁸ La iniciativa originalmente decía “poseedores” pero la comisión cambió este término por la figura jurídica de “ocupantes” para evitar interpretaciones equivocadas. “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 22.

⁷⁹ “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 23.

⁸⁰ “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 22.

a juicio de la dictaminadora lograba asegurar por lo menos durante 10 años el patrimonio familiar puesto que establecía que sólo podrían usufructuarlo y no podrían arrendarlo, enajenarlo ni conceder su aprovechamiento.⁸⁰

Los miembros de la comisión explicaron que propusieron a la Secretaría de Fomento introducir un artículo al proyecto de ley para que la Nación no perdiera los beneficios que se derivaban de arrendar terrenos nacionales y baldíos, facultad que se había establecido en la *Ley de 26 de marzo de 1894* –y como se recordará el Ejecutivo lo aplicó otorgando fundamentalmente concesiones para la explotación de los bosques. La adición quedó plasmada en el artículo 3º,⁸¹ pero cabe destacar que la dictaminadora introdujo dos importantes límites:

El arrendamiento no podía exceder diez años (art. 3º. fr. J). El arrendamiento no podía ser inferior al cinco por ciento anual del valor del terreno (art. 3º. fr. LL). Al igual que en la ley de 1894 a los arrendatarios se les concedía el derecho *de tanto*.⁸²

El 4 de diciembre se inició el debate en el pleno. Los artículos 1º. al 6º. fueron aprobados por unanimidad de 120 votos.

La comisión solicitó que se adicionara el artículo 7º. introduciéndole el mismo requisito que en su momento la comisión había integrado a las *Bases de 1902*, es decir, los ocupantes debían demostrar que habían pagado “durante los últimos cinco años los impuestos que a dichos terrenos corresponden, según la ley local respectiva”.

El vocero de la comisión Modesto R. Martínez explicó que el objeto de la adición era contar con un dato más para identificar a los ocupantes.⁸³

Rosendo Pineda impugnó la adición puesto que juzgaba que los requisitos exigidos en la iniciativa original eran suficientes para garantizar los derechos de los poseedores. En cambio si la adición tenía como propósito proteger los derechos de los estados resultaba legítima, pero aún así consideraba preferible que si los poseedores u ocupantes adeudaban contribuciones no se expidiera el título correspondiente hasta que liquidaran sus deudas.

El diputado Manrique Moheno señaló un grave inconveniente. En muchos estados de la República las pequeñas propiedades estaban exentas del pago de impuestos, y había estados como Yucatán donde no se cobraban impuestos sobre fincas urbanas ni rústicas.

Pese a estas objeciones, la adición fue aprobada por 118 votos contra dos.⁸⁴

La comisión pidió permiso al pleno para adicionar la parte final del artículo 9º. para que quedara redactado en los siguientes términos:

⁸⁰ “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 23.

⁸¹ Al introducir este artículo los numerales de la iniciativa cambiaron. Los numerales citados corresponden al proyecto de ley ya modificado por la comisión.

⁸² “Dictamen que consulta la derogación de la *Ley de 26 de marzo de 1894*”. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, T. III, p. 23.

⁸³ Intervención de Modesto R. Martínez. 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, 1910, T. III, p. 24. Habló en favor de la adición el diputado Manuel Calero, miembro de la comisión pero presentó argumentos similares a los del diputado Modesto R. Martínez.

⁸⁴ 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909. *Diputados*, 1910, T. III, p. 26.

la continuación de los preceptos de este artículo, será motivo para declarar la nulidad del título y para que la Nación el terreno de que se trata, **a fin de que sea aplicado al jefe de la familia, en quien concurren los requisitos de ley.**⁸⁵

En la cita anterior se han destacado con negrillas las frases que se consultaba agregar, y según explicó el vocero de la comisión, Modesto Ramírez, tenían por objeto llenar un vacío en la legislación, puesto que ésta no preveía cuál sería el destino del terreno en caso de que su título se declarara caduco.⁸⁶

Rosendo Pineda impugnó el artículo. Expuso que su propósito era iniciar en la legislación mexicana una institución norteamericana conocida como *Homestead*, que era una “institución familiar, protectora de la familia y que pone al abrigo de la miseria y de sus horrores consiguientes, a los propietarios pobres”.⁸⁷ A Pineda le parecía loable el propósito pero juzgaban excesivo que a los propietarios que no cumplieran con alguna de las condiciones les declarara nulo el título la Secretaría de Fomento les “recogiera” puesto que frecuentemente se podrían atropellar sus derechos.

Pineda solicitó que se omitiera este artículo ya que lo consideraba “peligrosísimo”, pues una vez que se recibe un título se constituye un derecho, y “una vez que se está en posesión de un derecho, no debemos establecer administrativamente que se toque ese derecho”.⁸⁸

Manuel Calero defendió el artículo explicando dos elementos. Primero, el poder público podía otorgar “títulos precarios”, como el que se proponía en esta ley, y tenían la misma naturaleza que los títulos de concesiones. En ambos casos el poder administrativo se reservaba el derecho de revocarlos. “En consecuencia -concluía Calero- no venimos a establecer aquí un procedimiento peligroso, venimos por el contrario, a adherirnos a una práctica que tiene su sanción en nuestras costumbres, y que está establecida por las leyes”.⁸⁹

El segundo elemento que Calero arguyó era que este artículo tenía por objeto evitar las grandes especulaciones, que ejemplificó con lo que sucedía en Yucatán. En esa entidad había numerosas poblaciones indígenas con ejidos extensos, estos habían sido fraccionados y se habían otorgado títulos de dominio a sus habitantes. Pero “los especuladores, los hacendados ávidos, fácilmente compran a estos indios sus derechos y por una miseria los despojan del predio de terreno que el Poder Público les ha dado, para convertirlos en agricultores, en verdaderos ciudadanos”.⁹⁰ Así era el gobierno federal el que debía protegerlos.

Pineda tomó la palabra por segunda vez, en esta ocasión para solicitar que la declaratoria de la nulidad de los títulos no fuese una competencia exclusiva de la Secretaría de Fomento sino que fuese una atribución del poder judicial.⁹¹

⁸⁵ 24°. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 26.

⁸⁶ Intervención de Modesto Ramírez en 24°. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 26.

⁸⁷ Intervención de Rosendo Pineda en 24°. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 26.

⁸⁸ Intervención de Rosendo Pineda en 24°. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 26.

⁸⁹ Intervención de Manuel Calero en 24°. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 27.

⁹⁰ Intervención de Manuel Calero en 24°. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 28.

⁹¹ Intervención de Manuel Calero en 24°. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 28.

El secretario de Fomento intervino en el debate para explicar el objetivo del artículo, éste era "proteger a la clase indígena y evitar que sea víctima de los grandes propietarios". Asimismo explicó que era una disposición "algo más liberal que el *Homestead*", porque éste permitía que se vendiese, mientras que el Ejecutivo mexicano había querido impedir que el propietario que, guiado por sus instintos absorbentes, busca los medios más adecuados para atraer contra su voluntad, al individuo que posee la tierra y que el gran propietario codicia".⁹²

Para dirimir la discusión y aceptando las objeciones del diputado Pineda, el secretario de Estado propuso que se modificara el artículo para que el Ejecutivo reivindicara la propiedad, promoviendo ante los tribunales la nulidad del título. La comisión solicitó retirar el artículo 9o. para modificarlo en ese sentido, y nuevamente puesto a votación fue aprobado por unanimidad con 121 votos.⁹³

La breve intervención del secretario de Fomento muestra el importante giro que la política agraria había dado en la década de 1900.

La *Ley del 26 de marzo de 1894* aunque dotó a los ayuntamientos de armas jurídicas para defender sus propiedades, era una legislación que fundamentalmente tenía por objeto fomentar la agricultura de exportación.

No era la primera vez desde 1883, año en que se expidió la agresiva Ley de Colonización que los indígenas recibían un tratamiento especial, ya se ha señalado en el capítulo anterior que Fernández Leal, entonces secretario de Fomento con base en el Reglamento de la Ley de 1894, había dotado con tierras a determinados grupos de indios pacíficos y laboriosos. *Las Bases* de 1902 no fueron más restrictivas, puesto que no establecieron la dotación de ejidos sino únicamente el reconocimiento de los derechos de los ocupantes que se garantizaban por medio de un certificado especial. Debe hacerse hincapié en que *Las Bases* buscaban dar mayores seguridades a los ocupantes de los terrenos que habían sido baldíos pero sin descuidar las garantías que el Estado ofrecía para la pequeña y para la gran propiedad, de hecho el gobierno federal buscaba los instrumentos jurídicos necesarios para lograr la convivencia de todas estas formas de propiedad.

Este era el mismo sentido de la ley de 1909, nuevamente se destinó a los ocupantes de las tierras que durante la Colonia habían pertenecido a las comunidades y pueblos indios reconociendo la existencia de los ejidos como forma transitoria de la propiedad. Esta iniciativa muestra un nuevo cambio en el liberalismo mexicano. La reforma de 1900 al artículo 27 constitucional reconoció derechos a los municipios sobre sus tierras pero en el debate quedó claro que los poderes públicos no estaban dispuestos ni a revertir el proceso de desamortización civil ni a otorgar nuevos derechos a los pueblos.

El secretario de Fomento en su intervención en tribuna en 1909 señaló que la iniciativa era "más liberal" que el *Homestead* norteamericano no obstante la revolución liberal de 1854-1857 había luchado por establecer la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y en 1909 se establecía una

⁹² Intervención del secretario de Fomento en 24º. Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, pp. 28-29.

⁹³ 24º Congreso. Sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, T. III, p. 29.

legislación con un carácter, si se quiere, paternalista que daba un nuevo significado a la igualdad. El Estado liberal que por definición debía buscar evitar la inequidad buscando el equilibrio de los distintos sectores sociales ahora trataba de proteger a los desvalidos, ignorantes y menesterosos y por medio de su protección reequilibrar las fuerzas del mercado. Pero a cambio de esta protección adquirirían un estatuto jurídico diferenciado con exigencias que cumplir acaso más severas y que en conjunto se traducían en una propiedad incompleta, así lentamente los poderes federales se empezaban a desviar del "liberalismo clásico" con su base jusnaturalista.

Esta no era la realidad de las entidades federativas, y una somera revisión de los resultados en su aplicación permitirá ilustrar las tensiones entre la federación y los estados.

El creciente poder personal de los gobernadores condujo a que tendencialmente los estados y la federación tuvieran una política económica en algunos casos divergente, y en otros, incluso opuesta. En una materia tan sensible socialmente como era la cuestión agraria, se presentó el caso extremo de que los gobernadores de Chihuahua y Michoacán violaron la Constitución federal y desacataron a las autoridades federales.

Más allá de las afirmaciones de la Secretaría de Fomento, los decretos estudiados en este apartado tuvieron escasos resultados.

Los efectos de las crisis de 1902 y 1908-1909 no fueron los mismos en todo el país. En el Centro y Sureste la situación llegó a ser desesperada. En respuesta los gobiernos de los estados permitieron que avanzara el despojo que las haciendas hacían de las tierras de los pueblos como en Morelos y Yucatán. En algunas regiones continuó la política de individualización de la propiedad, por ejemplo, en 1902 el gobierno michoacano expidió una ley que ordenó la partición de las tierras de común repartimiento y agregaba que "Los ejidos, fundo legal, tierras y montes de los pueblos, también se repartirán",⁹⁴ ordenamiento que a todas luces violaba la Constitución y las *Bases* de 1902. Mientras tanto en Chihuahua la crisis de 1902 no tuvo impacto, por el contrario durante la primera década de 1900 la agricultura comercial y en particular la ganadería registraba una acelerada expansión. Bajo estas circunstancias el gobierno chihuahuense en 1905 promulgó la *Ley sobre Medida y Enajenación de Terrenos Municipales* que exigió la división de ejidos y del fundo legal de los pueblos, conflicto que posiblemente sea el mejor y más ampliamente estudiado de este periodo y que a continuación reseño brevemente.

En 1904 Terrazas, quizá por su avanzada edad, dejó como gobernador interino a su yerno, Enrique C. Creel, lo que permitió al clan gobernante romper las antiguas alianzas que el general Terrazas había suscrito con los habitantes de los pueblos, a quienes había mantenido sus derechos tradicionales y tierras a cambio de su apoyo político y de su apoyo para defender al estado de las incursiones apaches.⁹⁵

Las bases legales que Creel creó para desarrollar la ofensiva contra los pueblos fueron dos decretos. El primero promulgado en 1904 permitió que los presidentes municipales electos fueron substituidos por funcionarios nombrados por el gobierno del estado. Así, los municipios perdieron a

⁹⁴ Ley No. 57 del 4 de junio de 1902 citado en Knowlton, 1998, p. 88.

⁹⁵ Katz, 1999, I, p. 42.

sus representantes que tradicionalmente habían defendido a los pueblos y comunidades de las expropiaciones de tierras y de las medidas que los perjudicaban.⁹⁶

En 1905 la legislatura del estado promulgó la ya mencionada ley agraria que contradecía a la legislación federal, pues convirtió al gobernador en árbitro supremo de las cuestiones agrarias y permitió que todas las tierras municipales y comunales fuesen vendidas a cualquier postor. Al mismo tiempo se expandía cada vez más la ganadería de exportación, por lo que los terratenientes empezaron a cercar sus terrenos, y con ello impidieron a los pueblos el acceso a los recursos de bosques, praderas y montes. Esta pérdida de un derecho tradicional, la venta de los terrenos municipales y la supresión de autoridades locales electas condujo a que los vecinos de los pueblos buscaran el apoyo de la federación enviando innumerables solicitudes y cartas de protesta a la Secretaría de Fomento y al propio Porfirio Díaz; pero solía responderseles que acudieran al gobernador o a los tribunales del estado, por lo que la problemática quedaba sin solución.

En 1908 afloraron las divergencias entre la federación y el gobierno estatal a consecuencia de una protesta presentada por la colonia militar de Janos. En 1909 el subsecretario de Fomento, Andrés Aldasoro, tras estudiar la legislación chihuahuense de 1905 señaló que era "anticonstitucional, pues la reducción a propiedad privada de todos los bienes pertenecientes a corporaciones civiles es de competencia federal".⁹⁷ En consecuencia, la federación consideraba que todos los títulos de propiedad basados en la ley de 1905 eran ilegales.

El cambio en la Secretaría de Fomento, cuyo titular era el exgobernador de Yucatán, Olegario Molina, se debió a que de manera simultánea el Ejecutivo preparaba el proyecto de ley que derogó la *Ley del 26 de marzo de 1894* que canceló las políticas que había seguido el Estado mexicano desde mediados del siglo XIX para individualizar la propiedad comunal.

La ley promulgada en diciembre de 1909, es posible que obedeciera al temor a que se quebrantara la paz social con motines y revueltas animados por la conjugación de la presión regional a la que estaban sujetos los pueblos y pequeños propietarios con la severidad de la crisis agrícola-económica y es posible que en ese sentido el Ejecutivo tratara de introducir medidas correctivas para prevenir la hecatombe que predecía la oposición desde 1908.

Mientras tanto, Creel respondió al subsecretario de Fomento que todos los títulos de propiedad de Chihuahua se basaban en los principios de la ley de 1905. "Esta circunstancia --decía el gobernador-- le hará comprender a Usted toda la gravedad y el tino con el que deben tratarse para buscarle alguna solución que no venga a ocasionar perturbaciones serias y prejuicios muy grandes".⁹⁸ Asimismo, Creel recomendó a la Secretaría de Fomento que no tomara medidas que pudieran incrementar las pretensiones de los pueblos.

⁹⁶ Katz, 1999, T. I, p. 44.

⁹⁷ Citado por Katz, 1999, T. I, p. 53.

⁹⁸ Citado por Katz, 1999, T. I, p. 53.

El gobierno federal no volvió a insistir en la inconstitucionalidad de la ley chihuahuense, y de hecho dejó a Creel con las manos libres, quien aprovechó para intensificar los ataques sobre los pueblos, especialmente donde estaban implicados sus intereses personales.⁹⁹

La resistencia que presentó Creel a la federación muestra los límites del federalismo hegemónico. Como se recordará, la política económica inaugurada en la década de 1880 permitió integrar los intereses de las elites estatales y los de la federación, ello fue posible a partir de una aparente paradoja: por un lado los estados perdieron la regulación de muchos de sus recursos naturales que pasaron a ser manejados por la federación, en consecuencia la administración central se fortaleció, pero no logró el control de la territorialidad más que a través de las alianzas militares y económicas trabadas entre las elites regionales y el Ejecutivo.¹⁰⁰ Por otro lado, las alianzas entre las entidades y la administración central se fincaron en el creciente poder del gobernador y en su activa participación en el deslinde de tierras.

A la federación al buscar proteger a los grupos menesterosos (en 1902 con objeto de facilitarles su integración al mercado nacional y en 1909 como una medida "rescate") le fue imposible hacer que la legislación se cumpliera precisamente porque su precario control sobre los estados se fincaba en la alianza que ahora intentaba romper. Así las resistencias del gobernador de Chihuahua pusieron de manifiesto el endeble control que la federación tenía sobre el territorio y mostraron también las fracturas en el liberalismo mexicano. Mientras que los gobiernos estatales continuaron implementando un liberalismo oligárquico e incluso en el siglo XX éste fue más agresivo, el gobierno federal, y en particular el Ejecutivo se orientó a un nuevo liberalismo que puso el acento en la equidad y en la protección de los "sectores desvalidos", pero esta nueva concepción amenazaba las antiguas alianzas celebradas con las elites regionales. Para llevar a la práctica este nuevo sentido del gobierno mexicano sería necesario que el Estado estableciera un nuevo pacto social y ello sólo fue posible con la Revolución.

En síntesis, en este apartado se ha visto el sucesivo desarrollo de una nueva política agraria impulsada por el Ejecutivo en la década de 1900. La reforma al artículo 27 constitucional devolvió a las corporaciones civiles y entre ellas a los municipios el derechos de adquirir y administrar bienes, pero no le otorgó los medios para hacerlo.

Las *Bases* de 1902 reconocieron un nuevo principio jurídico: la posesión como origen de la propiedad, pero aún era muy restrictiva pues únicamente beneficiaba a los ocupantes que demostraron una ocupación pacífica por más de 30 años y que estuvieron al corriente en el pago de impuestos prediales.

Las *Bases* formaban parte de una autorización que el Ejecutivo solicitó al Congreso para legislar en materia de baldíos y tierra nacionales, pero la ley por razones que me son desconocidos no llegó a formularse. A finales de 1909, y acaso atendiendo a la presión social, el Ejecutivo envió una nueva iniciativa al Congreso en la que había quedado facultado en 1902, pero que preparaba su camino.

⁹⁹ Katz, 1999, T. 1, p. 55.

¹⁰⁰ Para mayores detalles véanse las conclusiones generales de este trabajo.

La iniciativa de 1909 estaba directamente destinada a los ocupantes de pueblos y comunidades indígenas a los que reconoció las tierras que usufructuaban y les otorgaba un título precario a cambio de que los terrenos se convirtieran en propiedad privada y los mantuvieran en producción.

El debate sobre tierras ha permitido mostrar la convivencia de varios horizontes doctrinarios. Al revisar la reforma de 1900, y específicamente al debatirse si la regulación de terrenos baldíos y nacionales debía ser competencia federal o de los estados, se expresaron tres horizontes: el jusnaturalista-federalista, el jusnaturalista-liberal y el positivista. Este último negó la noción de que la preexistencia de los estados daba fundamento al pacto federal. Aunque el positivismo no era la doctrina más extendida ni hegemónica en el Congreso, es muestra de los nuevos sustentos doctrinarios de los que se sirvió el Ejecutivo.

Por una parte, el negar el origen histórico de los estados era una expresión y sostén del federalismo hegemónico pues el positivismo defendió que las facultades de la administración central y las de los estados eran producto de un acuerdo jurídico siempre revisable y modificable, así se suprimía el reconocimiento a todo derecho antiguo y podía abrir paso a un fortalecimiento aún mayor de la federación y del Ejecutivo.

Por otra parte, el positivismo al subordinar el derecho natural al Estado, subordinando a éste las garantías individuales, éste podía revisarlas, expandirlas o restringirlas sin límites. Asimismo sentó las bases para una mayor intervención estatal y posibilitó que en 1909 se diera forma a una legislación diferenciada e incluso paternalista para los indígenas, así tendencialmente se abandonaba el principio que había animado la revolución liberal, pilar de legitimidad del régimen, la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

El influjo del positivismo debe destacarse en toda su importancia, ya que sentó las bases doctrinarias para transformar la tradición liberal y dar forma al llamado "liberalismo reformista" que se plasmará en la Constitución de 1917. Es decir, el positivismo permitiría dar una mayor capacidad de regulación al Estado, y le permitiría una intervención directa en materia social. Sin embargo, en el proceso legislativo que se ha revisado el Ejecutivo estrenó estas nuevas competencias aún a manera de ensayo y enfrentándose a una gran resistencia que se expresó, incluso, en el Congreso.

Al revisarse las prácticas legislativas se observa un movimiento oscilatorio entre la recuperación de los procesos institucionales y la afirmación de las prácticas extracongresuales. La reforma constitucional de 1900 dio lugar a un nutrido debate en el Congreso, y en particular el Senado mostró su capacidad de expandir la iniciativa pues con la reforma no sólo se beneficiaron las instituciones filantrópicas, sino también institutos científicos y municipios.

En cambio en el decreto de 1902, el Ejecutivo retomó la vía extraconstitucional con una práctica ensayada de manera recurrente en la década de 1890. El Presidente solicitó autorización al Congreso para formular la legislación, promulgarla y vigilar su cumplimiento. En esta ocasión, a diferencia de lo sucedido una década atrás, la iniciativa no sólo era modificada por las comisiones de dictamen con la aprobación del secretario de Estado correspondiente, sino que fue modificada y adicionada tomando en cuenta las intervenciones de la asamblea.

En el decreto de 1902 se muestra la capacidad restrictiva del Congreso pues a las *Bases* se les añadió que los ocupantes debían demostrar que habían cubierto los impuestos prediales.

En la iniciativa de 1909 el Ejecutivo omitió este requisito que nuevamente fue exigido por la mayoría de los diputados. Acaso el Ejecutivo lo había suprimido con el objeto de hacer "más generosa" e incluyente la legislación, quizá se trataba de una simple omisión involuntaria o posiblemente era parte de un nuevo mecanismo en el que el Ejecutivo deliberadamente suprimía requisitos de índole relativamente secundaria para que el Congreso los volviese a imponer y así dar la impresión de un mayor dinamismo entre esos dos poderes de la Unión.

La capacidad expansiva del Congreso de la Unión se muestra también en la introducción de un artículo que permitió que se diera en concesión la explotación comercial de los bosques. De manera que la iniciativa que originalmente estaba destinada a proteger a los indígenas sirvió también para proteger los intereses de las oligarquías regionales en especial de las elites del sureste de la República que se habían beneficiado con esta actividad desde la ley de 1894. Cabe señalar que ello no era ajeno a la política general del gobierno pues desde 1905 había instrumentado acciones integrales para fomentar el conjunto de la agricultura con medidas dirigidas a los empresarios, administradores y pequeños propietarios, debido a que los objetivos que se perseguían rebasaban los intereses sectoriales pues se quería alcanzar la "autosuficiencia alimentaria", disminuir los precios de los productos agrícolas y convertir al país en una potencia exportadora.

Los resultados de esta nueva política agraria fueron relativamente escasos. Efectivamente se suspendieron las actividades de las compañías deslindadoras las que como señalara el secretario de Fomento iniciaron y desarrollaron

en el país el movimiento de transformación en propiedad privada de las vastas extensiones, incultas e improductivas, de terrenos pertenecientes a la Federación, la mayor parte de las cesiones o adjudicaciones se hizo a las compañías deslindadoras en compensación de sus trabajos, y fueron ellas los que por ese medio o por compras que efectuaron realizaron las más vastas operaciones de ese género.⁶¹

Pero también es cierto que suspendieron las actividades cuando la mayor parte de la superficie del país ya había sido deslindada. Sin embargo, es posible que se buscara que el Ejecutivo adquiriera una nueva imagen como árbitro de los conflictos agrarios y mano generosa a favor de los necesitados, mientras que las tensiones rurales podían atribuirse a las compañías deslindadoras ya extintas.

En pocos beneficios redituó este nuevo valor simbólico puesto que la nueva política agraria fue obstaculizada por las resistencias que presentaron los gobernadores, cuyos intereses se veían directamente afectados. Acaso el régimen de haber tenido más tiempo le hubiese sido posible vencer las resistencias al reformular paulatinamente las alianzas entre los estados y la federación como lo hizo en el periodo 1877-1885 o acaso para poder reformular las alianzas y reorientar el Estado era necesaria una revolución social.

⁶¹ Memoria de Fomento, 1905-1907, 1909, p. 8.

Las reformas al sistema financiero: de la búsqueda de la equidad al fortalecimiento del liberalismo oligárquico

La intención del Ejecutivo de reorientar la política agraria no fue un proceso aislado, sino era parte de un esfuerzo global de modificar el conjunto de la economía mexicana en búsqueda de una mayor equidad social. Este mismo afán se encuentra en la política financiera que se revisa a continuación.

En 1905 el secretario de Hacienda, José Y. Limantour, impulsó una reforma monetaria que estableció en México el sistema cambiario oro frente al sistema plata que prevalecía en la República. El objeto de la reforma no sólo era estabilizar el peso mexicano que día con día se devaluaba, y por ende obtener importantes beneficios macroeconómicos, sino también establecer las bases para un desarrollo económico más equilibrado.

El presente apartado revisa la creciente inclinación estatal por adoptar el patrón oro, la formulación de la reforma monetaria como un proceso de concertación política entre los poderes públicos, los sectores financieros y mineros, el papel jugado por los intereses en la aplicación de la reforma que desvirtuarían sus objetivos originales, poniendo así de manifiesto las debilidades del sistema financiero mexicano, lo que a su vez obligó a que se reformara la *Ley General de Instituciones de Crédito*, proceso legislativo que también se revisa en este apartado. En otras palabras, en este apartado se revisa una profunda tensión del liberalismo mexicano entre la obligación del Estado de velar por el equilibrio de todos los sectores del país y las presiones ejercidas por los intereses del sector más poderoso del país: el capital financiero.

Entre el sistema bimetalico y el patrón oro, un debate nacional

En los primeros años del siglo XX México mantenía el sistema bimetalico que había prevalecido durante la Colonia, y que fue refrenado por las constituciones de 1824 y 1857. El decreto del 27 de noviembre de 1869 estableció una relación entre la plata y el oro de 16 a 1. Los decretos del 15 de marzo de 1861 y el del 27 de noviembre de 1867 establecieron el sistema métrico decimal para la moneda. La unidad monetaria fue el peso plata de ley de 0.902 y con un peso de 27.072 gramos¹⁰² y se permitía la libre circulación de monedas extranjeras.

La circulación estaba compuesta por una enorme masa de monedas de plata y una gran escasez de monedas de oro debido a la tradicional producción y acuñación mexicana de metal blanco, y por efecto también de la *Ley Gresham*. Esta ley indicaba que el sistema bimetalico tenía un límite "natural" que se alcanzaba cuando el oro en circulación era remplazado casi en su totalidad por la plata ya que la moneda de mayor valor tiende a atesorarse. Entonces, los precios fijados en oro dejaban de ser efectivos y únicamente tenía circulación la plata. Ésta era la realidad del sistema monetario mexicano, que se conocía en la época como *bimetalismo cojo*, pero de hecho se trataba

¹⁰² Martínez Sobral, 1909, p. 49

de un sistema monometálico plata.¹⁰³

Desde 1872 el precio internacional del metal blanco acusó una continua depreciación pero en 1902, cuando la plata registró su nivel más bajo, en la prensa nacional se suscitó un debate para algunos, una campaña gubernamental para otros, sobre las consecuencias que acarrearía este fenómeno en México y sobre la conveniencia de adoptar el patrón oro.

En el mismo año Limantour envió una comisión a Washington y Nueva York integrada por los entonces empresarios Enrique C. Creel y Emeterio de la Garza para conocer la opinión del secretario del Tesoro y de los banqueros norteamericanos sobre la posibilidad de establecer un arreglo a nivel internacional entre los países con sistemas monometalistas oro y los países bimetálicos.¹⁰⁴ Obtuvieron como respuesta la recomendación de que México adoptara el patrón oro con el fin de que uniformara su régimen con el de la mayoría de los países.¹⁰⁵

En 1903 una nueva comisión¹⁰⁶ buscó alcanzar un acuerdo internacional para disminuir las fluctuaciones del precio de la plata que eran causadas por actos gubernativos y procurar que se suprimieran ciertas trabas que obstaculizaban el consumo de este metal.¹⁰⁷ Los esfuerzos de nueva cuenta fueron inútiles.

De acuerdo a las perspectivas de la época el patrón áureo ofrecía grandes ventajas sobre los sistemas bimetálico o plata. La primera y más importante era que el precio del oro y el valor de las unidades monetarias en oro se fijaban por medio de la legislación, entonces era el marco jurídico el que determinaba el valor de la unidad monetaria, conforme a un valor internacional fijo en tanto que el oro era una mercancía que tenía un valor casi inmutable.¹⁰⁸

La segunda ventaja consistía en que el patrón oro ofrecía al Estado la capacidad de convertirse en un regulador indirecto del crédito bancario ya que al quedar en sus manos la amonedación podía generar dinero de manera limitada, por lo tanto podía influir en la capacidad crediticia de los bancos, y frenar así la inflación y devaluación monetaria.¹⁰⁹

Más aún, se afirmaba que los países que aún sostenían el sistema bimetálico estaban en

¹⁰³ Hawtrey, 1927, p. 65. La misma *Ley Gresham* establecía que el rechazo del público a la moneda de menor valor equivale a imprimir un aumento en su circulación interior, mientras que en el extranjero la moneda de plata se rechaza. Martínez Sobral, 1909, pp.18-19.

¹⁰⁴ Este no fue el primer esfuerzo para alcanzar un arreglo internacional. El Ejecutivo había intentado fijar el precio internacional de la plata y por ende la moneda mexicana, para ello envió representantes a dos conferencias internacionales: a la Primera Conferencia Panamericana (1889) y a la Comisión Monetaria Internacional Americana (1891). En ambas se discutió la posibilidad de adoptar una moneda común a los países bimetálicos americanos para fortalecer el intercambio comercial entre éstos. Sin embargo, los esfuerzos habían sido inútiles. Borja Martínez, 1990, p. 21.

¹⁰⁵ La única referencia que he encontrado sobre de esta comisión es la que brinda Borja Martínez, 1990, pp. 26-28. El mismo autor señala que el secretario de Hacienda elaboró un memorándum para la Casa Blanca en el que afirmaba que la inestabilidad de la paridad del peso deterioraba el comercio exterior mexicano en detrimento de las importaciones de los países con patrón oro. Destacaba que las importaciones se reducían por el aumento de sus precios y por los gravámenes que el gobierno mexicano se veía obligado a imponer para allegarse de recursos que le permitieran hacer frente a los pagos en oro de su deuda pública externa.

¹⁰⁶ La Comisión Mexicana de Cambios Internacionales que sesionó en Europa estuvo integrada por Enrique C. Creel, Eduardo Meade, presidente del Banco de San Luis Potosí, y Luis Camacho, agente financiero de México en Londres. Borja Martínez, 1990, 28.

¹⁰⁷ Limantour "Exposición de motivos" en Macedo, 1905, p. 567.

¹⁰⁸ Hawtrey, 1927, pp. 20 y 31.

¹⁰⁹ Hawtrey, 1927, pp.14-15.

desventaja, pues el mercado internacional se regía por el patrón oro.¹¹⁰

A consecuencia de la crisis financiera de 1902 se perfilaron dos posiciones que dividieron a los empresarios mexicanos y a la elite política. Unos preferían adoptar el patrón oro, otros querían que se mantuviera el basado en la plata por el premio que brindaba al sector de exportaciones y la protección que daba a las manufacturas. Matías Romero, en 1898 explicaba que la depreciación de la plata aumentó la producción de otros metales; las altas tasas de cambio alentaron las exportaciones agrícolas comerciales, en particular del henequén y del café; asimismo señalaba que los altos precios de las importaciones se tradujeron en una protección para las manufacturas nacionales, especialmente para los textiles de algodón que experimentaron una amplia expansión.¹¹¹

Ante los niveles sin precedente que alcanzó la cotización de la plata y por ende del peso en el mercado internacional (véase el anexo 8), el 4 de febrero de 1903, José Y. Limantour, en representación del Ejecutivo Federal, nombró una comisión de 44 miembros para estudiar los efectos de la depreciación de la plata y proponer las medidas que habrían de adoptarse para resolver los problemas monetarios. Los comisionados representaban a los principales sectores económicos: había banqueros, mineros, terratenientes, empresarios, comerciantes, funcionarios públicos, abogados, inversionistas extranjeros y economistas.¹¹²

Las deliberaciones de la comisión fueron conducidas indirectamente por el secretario de Hacienda a través de un cuestionario que normó el estudio y discusión de los efectos que producía la depreciación de la plata en los diversos sectores.

La comisión se dividió en cinco subcomisiones. La primera quedó a cargo de Jaime Gurza a quien se le encomendó que realizara los estudios estadísticos; la segunda investigó los efectos que podían producirse en la industria minera en caso de que se cambiara el sistema monetario; la tercera estuvo presidida por Manuel Fernández Leal, y estudio el *stock* monetario y si éste era suficiente para las necesidades del país. La cuarta subcomisión fue encabezada por Joaquín Casasús y estudió la incidencia de la inestabilidad cambiaria en los diversos sectores productivos y financieros.¹¹³ La quinta comisión debía responder si “conviene establecer la mayor fijeza posible en la relación entre nuestra moneda y las diversas unidades monetarias de las naciones extranjeras con quien México tiene relaciones comerciales”. En caso de que la respuesta fuese afirmativa, debía señalar los medios y disposiciones necesarios para alcanzarla.¹¹⁴

La cuarta subcomisión resolvió que era necesario estabilizar el peso mexicano aunque la depreciación “ha producido hasta hoy resultados favorables, ella no ofrece elementos bastantes de estabilidad”.¹¹⁵ Éste era el principal supuesto de Limantour frente a los argumentos que en 1898 utilizó Matías Romero, quien incluso había afirmado que la adopción del patrón oro sería ruinoso para el país ya que en éste no se producía el suficiente metal para fabricar monedas en ese metal y

¹¹⁰ Hawtrey, 1927, p. 38.

¹¹¹ Para mayores detalles véase Romero, 1898, pp. 595-603.

¹¹² María y Campos, 1979, p. 174. Cosío Villegas, 1972, p. 365.

¹¹³ Casasús, 1905, p. 9.

¹¹⁴ Casasús, 1905, p. 79.

¹¹⁵ Casasús, 1905, p. 79.

por si fuera poco las exportaciones mexicanas no eran suficientes para comprarlo en el extranjero.¹¹⁶

En cambio la cuarta subcomisión señalaba las ventajas de introducir la reforma:

a) posibilitaría fijar el tipo de cambio, lo que le permitiría al país aprovechar los buenos efectos de la alza de los cambios, sin exponer la producción nacional;

b) facilitaría la inversión de capitales extranjeros, puesto que las fluctuaciones originaban incertidumbre debido a la "falta de confiabilidad en la prevención de inversiones y por tanto, en ocasiones, daba lugar a innumerables pérdidas";

c) dotaría de una base sólida al comercio exterior;

d) daría al gobierno "los elementos que ha menester para estimar con probabilidad de acierto el presupuesto nacional, garantizando su equilibrio", puesto que se eliminarían las fluctuaciones;

e) y permitiría regular las transacciones de la banca.

Tras examinar estas ventajas los comisionados concluían que "la fijeza del valor de la moneda es la sola base de la prosperidad comercial de las naciones".¹¹⁷

Los miembros de la quinta subcomisión coincidían en que era necesario adoptar el patrón oro, excepto José Landero y Cos, quien estaba identificado con los intereses de la minería de plata, sector que se vería afectado por la reforma.

La subcomisión se dividió en dos facciones, una encabezada por Casasús que proponía el establecimiento de una reserva de oro, la otra, liderada por Pablo Macedo que proponía que se alcanzara la paridad legal a través del "enrarecimiento" de la plata, es decir, prohibiendo su acuñación para que escaseara. En otras palabras, había dos posiciones. Casasús se inclinaba por el sistema cambiario oro ("gold standard") y Macedo por el patrón oro ("gold exchange").

El grupo de Casasús proponía que el fondo de reserva tuviera un valor de por lo menos 40 millones de pesos. Ello daría disponibilidad inmediata al Gobierno para cambiar por oro a la paridad legal ya que el fondo serviría directamente para este fin o bien "para vender giros de oro a cambios inmediatos a la paridad". Alegaban que alcanzar la paridad por medio del enrarecimiento sería un proceso lento e inestable, pero, además peligroso para la balanza comercial, porque si fuese negativa se tendrían que exportar "especies metálicas", lo que a su vez llevaría a una grave escasez monetaria cuyos efectos serían desastrosos, ya que bajarían los precios y aumentarían las tasas de interés.

Efectivamente, en caso de un saldo desfavorable en la balanza comercial, que era previsible, sería necesario exportar moneda. Pero si se pagaba en plata perdería parte de su valor o terminaría pagándose por su valor en metal. Como solución este grupo propuso que se formara una reserva de oro, "ésta saldría a saldar la difícil situación de nuestro comercio sin que la plata se devaluase".¹¹⁸

El grupo de Macedo no negaba las ventajas que ofrecía el sistema de reserva, pero señalaba

¹¹⁶ Manuel Matías Romero, en su calidad de embajador de México en Washington y exsecretario de Hacienda, explicaba que la depreciación de la plata aumentó la producción de otros metales; las altas tasas de cambio alentaron las exportaciones agrícolas comerciales, en particular del henequén y del café; asimismo señalaba que los altos precios de las importaciones se tradujeron en una protección para las manufacturas nacionales, especialmente para los textiles de algodón que experimentaron una amplia expansión. Para mayores detalles véase Romero, 1898, pp. 595-603. Romero, 1898, p. 594.

¹¹⁷ Quinta subcomisión, 1905, p. 79.

¹¹⁸ Martínez Sobral, 1909, pp. 141-143.

que era recomendable que se adoptara gradualmente puesto que “la reforma súbita causaría grandes trastornos a los mineros, a los industriales, a las clases productoras; bueno era tomarlas en consideración y darles, por así decirlo, término para que fuesen amoldándose al nuevo orden de cosas”. Tenían otro poderoso argumento: para establecer la reserva sería necesario aumentar gravosamente la deuda pública.¹¹⁹ Pero, además señalaban que el establecimiento de una reserva daría lugar a la especulación.¹²⁰ Este grupo proponía que se estimulara a “las fuerzas vivas del país para que disminuyera la necesidad de hacerse de oro o aumentar nuestro crédito en ese metal”.¹²¹

El conjunto de la quinta subcomisión enfatizó la necesidad que el país adoptara el patrón oro para obtener la paridad fija del peso en el mercado internacional. La misma instancia de estudio propuso una serie de bases mínimas que normarían un proyecto de ley que el Ejecutivo presentaría al Congreso. Las bases recomendaban que el *ratio* se estableciera en proporción de 1 a 32, y que el valor intrínseco de la moneda fuese de 75 centigramos de oro.¹²² La comisión como no era resolutive dio a Limantour un voto de confianza para que él optara por el método que le pareciera más conveniente para aumentar el poder adquisitivo de la mayor parte de la población.

Las prácticas extracongruesales afirmadas

El Ejecutivo, como en tantas otras ocasiones, decidió solicitar al Congreso autorización para emprender la reforma. La solicitud estaba acompañada por un conjunto de bases, cuya formulación fueron un esfuerzo de conciliación, pues en ella participaron las dos cabezas de los grupos contendientes: Casasús y Macedo, a ellos tocaba llegar a establecer un acuerdo y decidir que método habría de adoptarse, el patrón oro o el sistema cambiario oro. Inmediatamente después se instrumentó, tal y como atestigua Limantour, una amplia campaña publicitaria en la prensa nacional y extranjera en favor de la iniciativa, de manera que cuando ésta fue sometida a la Cámara de Diputados no fue objeto de debate alguno.¹²³

Limantour se inclinó por la propuesta del enarrecimiento pero en la exposición de motivos de la ley se sentaban los límites de la reforma propuesta: ésta no sería “una panacea para males de índole tan diversa como son los que derivan de la situación monetaria de la República” ya que reconocía que “ese remedio está fuera del alcance del Poder Público”. La iniciativa sólo tenía por objeto “dar suficiente fijeza al valor en oro de nuestra moneda”,¹²⁴ por lo que la reforma sería únicamente de carácter transitorio para preparar el terreno para la posterior implantación del patrón

¹¹⁹ Martínez Sobral, 1909, pp. 141-143.

¹²⁰ Afirmaban que algunos adquirirán plata para luego exportar sus capitales convertidos en oro por conducto de la reserva en espera de la oportunidad de reimportarlos con ganancia. Macedo, 1905, p. 147.

¹²¹ Macedo, 1905, p. 146.

¹²² En realidad la relación prevaleciente en 1903 era de 1 a 34 pero se prefirió la de 1 a 32 porque “tenía desde luego la ventaja de parecerse a la realidad, no del momento, sino a la que resultaba de examinar el promedio del valor de nuestro peso en los últimos años: esa realidad era más efectiva que la otra, porque, hasta donde en materia tan oscura es posible prever, daba una base si no a los cálculos sobre el futuro valor de la plata, si a la que en verdad estaban obligados a prestar los diversos contratantes por las obligaciones nacidas en los últimos diez años...” Martínez Sobral, 1909, p. 136.

¹²³ En un artículo anterior (Luna Argudín, 1997) subestimé los esfuerzos de conciliación que se llevaron a cabo en el Congreso, en ese sentido este apartado del presente trabajo corrige lo ahí expuesto.

¹²⁴ El texto íntegro de la “Exposición de motivos” se reproduce en Macedo, *Tres monografías...*, 1905.

oro. El propio secretario de Hacienda señalaba las dificultades por las que se postergaba su implantación, éstas eran: el gasto excesivo que ocasionaría la substitución de pesos de plata por monedas de oro, y “la honda perturbación que se provocaría desmonetizando el metal blanco, cuya producción constituye uno de los principales ramos de la riqueza nacional”. De manera que Limantour propuso que se estableciera el patrón de oro con circulación de monedas de plata, a reserva de usar también, más tarde, monedas de metal amarillo.¹²⁵ En la época esta solución se conocía como *patrón cojo* o *sistema cambiario oro*.

La exposición de motivos era una clara respuesta a los sectores que podrían objetar la iniciativa y en particular a los mineros. Limantour afirmaba que las vigorosas objeciones de los productores de plata eran sencillas de explicar puesto que serían los principales afectados.¹²⁶

El secretario de Hacienda hacía referencia a su firme creencia liberal en el sentido de apoyar la libre circulación de bienes destinados a inversiones fructíferas que redundasen en el crecimiento económico del país. De modo que señalaba que en caso de que un gran número de minas tuvieran que cancelar la explotación sería “preferible en el fondo, que así sea, para evitar la pérdida inútil de capitales y energía” y en caso de que el trabajo en algunas minas llegara a ser insostenible, no faltarían otras de diversos metales que empezaran a explotarlos y los minerales preciosos se explotarían en mayor escala por la inversión de capitales que atraiga la estabilidad de cambios.¹²⁷

Cabe preguntarse, si se sacrificaba la principal fuente de ingresos fiscales y se ponía en riesgo al principal sector exportador, entonces ¿a quién beneficiaría la reforma?

Los principales beneficiarios --señalaba la elite política-- serían las “clases pobres”, “clases sociales numerosas y muy dignas de simpatía” que “no han encontrado en el alza de los precios de los efectos que consumen, la correspondiente compensación de lo que tienen que pagar de más por los artículos que consumen”.¹²⁸

Limantour creía firmemente que el efecto más nocivo de la depreciación del peso era la inflación que producía, es decir, partía del supuesto de que el aumento de la provisión de cualquier moneda depreciada disminuye el poder adquisitivo de la moneda por lo que el consumo necesario de ésta significa una pérdida para todos sus poseedores.¹²⁹ Sin embargo, estos argumentos no eran válidos para el México de principios de siglo que contaba con un restringido mercado nacional.

Había otros elementos muy importantes que hacían necesario el establecimiento del patrón oro. En primer lugar, la deuda pública externa se había contraído en ese metal, y al mantener México el sistema bimetalico cojo en un mundo en que la plata se devaluaba rápidamente tendía a incrementarse la deuda.

En segundo lugar, al controlarse la inflación sería posible reducir las tasas de interés sobre

¹²⁵ “Exposición de motivos” en Macedo, *Tres monografías...*, 1905, p. 566.

¹²⁶ El propio Limantour explicaba al Congreso que los mineros “en lugar de poderse proporcionar, como hasta hoy, tantos pesos como correspondan a la cantidad de metal contenido en las barras de plata que produzcan, sólo conseguirían a cambio de éstas, en el mercado libre una suma menor. “Exposición de motivos” en Macedo, *Tres monografías...*, 1905, p. 570.

¹²⁷ “Exposición de motivos” en Macedo, *Tres monografías...*, 1905, p. 574.

¹²⁸ “Exposición de motivos” en Macedo, *Tres monografías...*, 1905, p. 563.

¹²⁹ Martínez Sobral, 1909, p. 20.

los créditos que otorgaba el sistema financiero, ello redundaría en un importante beneficio para el conjunto de los empresarios mexicanos.

En tercer lugar, pero no menos importante, la estabilidad cambiaria permitiría aumentar los flujos de inversiones.

En cuarto lugar, la reforma monetaria sería conducida por el gobierno lo que brindaría a éste un mayor control sobre el conjunto de la economía.

Pese a que estos cuatro elementos eran sumamente importantes, el secretario de Hacienda centró su argumentación a favor de la reforma señalando que permitiría controlar la inflación.

Así, Limantour señaló otro valor fundamental de este horizonte liberal. El Estado no podía mantener una situación inícuu, puesto que la protección de la que gozaban los mineros, "redunda en perjuicio de todos los demás intereses sociales, de manera que el Gobierno no podía mantener un estado de cosas contrario a los intereses de la gran mayoría de los habitantes de la Nación".¹³⁰ El Ejecutivo se guardaba para sí la conducción de la reforma, para ello solicitó al Congreso facultades extraordinarias para legislar sobre materia fiscal y mercantil así como en lo relacionado a la acuñación, desmonetización y emisión de billetes.¹³¹

La iniciativa de ley pasó a la comisión de dictamen que estaba presidida por Macedo. En esta ocasión la evaluación que la comisión de dictamen estaba obligada a hacer se redujo a aprobar en términos muy elogiosos la iniciativa, así los comisionados asentaron que caerían en "vanos alardes de saber y erudición si pretendieran tratar nuevamente esas cuestiones, que no pueden ser planteadas y resueltas, con más claridad y acierto, de los que reúne la aludida exposición de la Secretaría".¹³² La dictaminadora introdujo modificaciones menores a la redacción y de técnica jurídica, y otra de fondo que será revisada más adelante.

Los diputados se acercaron a la comisión en privado para formular preguntas y objeciones, las que fueron aclaradas o "disciplinadas". De hecho, tal y como señaló el senador Aspe, "antes de que llegase el momento de la discusión pública, había sido discutida, comentada y aprobada en lo privado entre todos los señores diputados".¹³³

La principal "duda" que presentaron algunos representantes populares fue el posible éxito de la reforma. Macedo defendió una vez más su posición: la reforma se llevaría a efecto con base en el "enrarecimiento" de la plata a través de la "clausura" de las casas de moneda.¹³⁴ A ello se levantaba una segunda objeción, la limitación de la acuñación de plata conduciría a una "tirantez artificial en el mercado de capitales de manera que las tasas de descuento bancarias y los intereses en general subirían de manera exagerada". Para, Macedo éste más que un problema sería un bien deseable

¹³⁰ Martínez Sobral, 1909, p. 571.

¹³¹ Cfr. la iniciativa de ley del 26 de marzo de 1905 en Macedo, 1905, p. 594.

¹³² Intervención de Francisco de P. Aspe. 22°. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, *Senadores*, p. 206.

¹³³ Intervención del senador Francisco de P. Aspe. 22°. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 234.

¹³⁴ Intervención de Pablo Macedo. 22°. Congreso. Sesión del 28 de noviembre de 1904, *Diputados*, 1905, T. I, p. 625.

puesto que se traduciría en una afluencia de capitales extranjeros.¹³⁵

El presidente de la comisión indicó un importante elemento adicional. La exposición de motivos de la iniciativa había sido ampliamente publicitada en el extranjero, y en respuesta en Londres se había registrado el alza del precio de la plata y “en el mercado de nuestros cambios internacionales, en una baja de diez puntos; acontecimiento sin precedente en nuestra historia económica”¹³⁶

Macedo en su discurso ante la representación nacional apeló a un exacerbado nacionalismo en el que presentó la reforma monetaria como la última batalla liberal en defensa de la soberanía nacional. Para él en la historia política mexicana había dos hechos fundamentales: la independencia y la guerra de Intervención, ambas habían logrado sentar las bases definitivas de la independencia. En el aspecto económico la soberanía nacional se había alcanzado con

la Constitución y su complemento indispensable: las *Leyes de Reforma*. Ellas nos dieron la libertad económica, es decir, pusieron las bases de nuestra verdadera independencia [...] es decir, la facultad de que cada uno satisfaga sus necesidades conforme a sus merecimientos y aptitudes y hasta conforme a sus gustos y a sus preferencias, cuya satisfacción, señores, también constituye un derecho

A ello agregó que aún faltaban ciertos detalles para formar “una verdadera moneda” puesto que “no tenemos, pues riqueza sólida, señores diputados, dependemos absolutamente del extranjero, y es tiempo de que cese esta situación”.¹³⁷

A Macedo no le faltaba razón, pues el propósito de la reforma era crear una “verdadera moneda”, es decir, que el peso fuera únicamente un instrumento de cambio dejando de ser una mercancía cuya cotización dependía de su valor en plata.

En síntesis, la reforma se planteó como una medida transitoria para establecer por medio de la legislación la cotización del peso en el interior del país y el *ratio* entre el oro y la plata. Para ello se preveía que las monedas blancas sólo circularan como moneda fiduciaria.

La iniciativa fue aprobada por el voto unánime de 164 diputados.¹³⁸

La comisión de dictamen del Senado¹³⁹ al igual que la cámara de origen elogió la exposición de motivos de la iniciativa porque ilustraba “magistralmente los fundamentos y razones que el señor ministro Limantour aduce” para cesar la inestabilidad del mercado cambiario.¹⁴⁰ Los senadores hicieron hincapié en que la “cuestión monetaria” era de gran importancia para “los grandes intereses económicos, industriales y mercantiles del país, así como para sus relaciones comerciales con todas las plazas extranjeras”, pero era también uno de los problemas más difíciles de solucionar. Por ello mismo, advertían --como lo había hecho el titular de Hacienda-- que la reforma no podría ser una

¹³⁵ Intervención de Pablo Macedo. 22º Congreso. Sesión del 28 de noviembre de 1904, *Diputados*, 1905, T. I, p. 627.

¹³⁶ Intervención de Pablo Macedo. 22º Congreso. Sesión del 28 de noviembre de 1904, *Diputados*, 1905, T. I, p. 622.

¹³⁷ Intervención de Pablo Macedo. 22º Congreso. Sesión del 28 de noviembre de 1904, *Diputados*, 1905, T. I, pp. 629-630.

¹³⁸ 22º Congreso. Sesión del 28 de noviembre de 1904, *Diputados*, 1905, T. I, p. 634.

¹³⁹ La Segunda Comisión de Hacienda estaba integrada con los senadores S. Camacho, A. Prieto y Aurelio Valdivieso. 22º Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 205.

¹⁴⁰ “Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República”. 22º Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, Vol. único, p. 205.

obra perfecta. “quizá no satisfecerá las posiciones honradas de todos los intereses en las resoluciones que contiene; pero no sería justo negar que las disposiciones que comprende, favorecen a una gran mayoría de aquellos intereses, y por lo mismo tales disposiciones deben considerarse y agradecerse”.¹⁴¹

La iniciativa que el secretario sometió al Congreso le otorgaba amplias facultades ya que el Ejecutivo podría fijar las clases de moneda que circularían en el país, “los límites de tolerancia” en la fabricación y circulación y establecer “las prescripciones que juzgue necesarias para perfeccionar el sistema monetario”, adoptándolo a las necesidades económicas de la República.

El primer artículo, que solicitaba al Congreso facultades para legislar, iba acompañado de cinco bases:

Conservar el “peso” actual plata y con poder liberatorio ilimitado (*Base A*), atribuirle un valor equivalente a 75 centigramos de oro (*Base B*). La *Base C* establecía que las monedas fraccionarias de plata contendrían una cantidad menor de ese metal. La *Base D* estableció que sería obligatoria la “admisión de moneda fraccionaria por cantidad mayor de 20 pesos. El gobierno establecería las oficinas en las cuales los particulares cambiaran, por pesos fuertes, la moneda fraccionaria que presenten en cantidades de cien pesos o sus múltiplos”. La emisión de moneda “de todas clases” quedaba reservada al Ejecutivo, en consecuencia se suspendían las operaciones de la casas de moneda (*Base E*).¹⁴²

El artículo segundo facultaba al Ejecutivo para dictar una serie de medidas que iniciarían la adopción del sistema áureo. La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados agregó, con el acuerdo del secretario de Hacienda, una primera base que establecía que facultaba al Ejecutivo para prohibir o gravar la importación de pesos plata (*Base A*).

Las bases más importantes del artículo segundo eran las siguientes:

B.- Desmonetizar las piezas que, a su juicio, conviniese retirar de la circulación.

C.- Exportar pesos plata.

E. “Conceder circulación legal, por tiempo limitado, a las monedas de oro de otras naciones, fijando su valor en moneda mexicana, si llega a valer en Londres la onza de plata standard más de 28 1/2 peniques”.

K.- Modificar la legislación civil y mercantil relativa al crédito.

L.- Modificar la legislación bancaria.

LL.- Crear una junta que regulara la circulación bancaria. Asimismo se consultaban al Congreso otras bases para el fomento de la minería, que se detallan más adelante.¹⁴³

Limantour acudió al Senado cuando este inició el debate el 7 de diciembre de 1904. El senador Aspe pidió al secretario que explicara con mayor detalle cada una de las bases que

141 “Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República”. 22º. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, Vol. único, p. 206.

142 “Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República”. 22º. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, Vol. único, p. 207.

143 “Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República”. 22º. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, Vol. único, p. 207.

normarían la iniciativa de ley.

Limantour señaló que proponía que la moneda fraccionaria tuviera menor ley que la que en ese momento tenía para que dejara de considerarse como mercancía y adquiriera su verdadero carácter de instrumento de cambio. Este tipo de moneda debía servir como forma de pago en las transacciones pequeñas y no para pagos de consideración, lo que a su vez permitiría lograr una distribución más homogénea en el territorio nacional, puesto que en algunas partes de la República abundaba y en otras escaseaba. Esta medida además era una precaución pues si se incrementaba el precio internacional de la plata (hasta llegar a cotizarse el peso a 75 centigramos de oro) el peso saldría de la República porque la cantidad de metal contenida valdría más que la moneda. De modo que para Limantour esta medida era “una válvula de seguridad, válvula que representa el 20% de la moneda en su valor intrínseco”.¹⁴⁴

El titular de Hacienda explicó que consideraciones parecidas sustentaban la medida de que las monedas de oro extranjeras tendrían poder circulatorio limitado. Pues en caso de que la onza de plata se cotizara en Londres a 28 1/2 peniques el valor de la plata contenida en las monedas mexicanas aumentaría y tendería a salir del país.¹⁴⁵ Asimismo, se preveía que las primeras monedas de oro que circularían en el país serían los dólares americanos que contenían un gramo y medio de oro puro, mientras que el peso mexicano tendría 75 gramos, en consecuencia, el dólar valdría el doble que la moneda mexicana, cotización que facilitaría las transacciones internacionales, y mientras tanto --señaló Limantour-- las casas de moneda acuñarán “las monedas de oro necesarias para el comercio”.¹⁴⁶ De hecho, la cotización del peso que había estado aproximadamente a la par con el dólar en 1875 bajó en forma continua hasta 1903, que llegó a 2.375. Así establecer la “dobleta” era mantener la cotización que aproximadamente el peso había alcanzado en el mercado.

En su intervención en el Senado, Limantour dedicó un largo espacio a explicar las medidas en favor de los mineros, sector que --como ya se ha señalado-- sería el más afectado por la reforma.

El artículo 2º. de la iniciativa que se consultaba dedicó las siguientes bases al fomento de la industria extractiva.

La Base F permitía al Ejecutivo modificar las leyes fiscales sobre minería, disminuyendo los gravámenes que en conjunto reportan los metales preciosos por el 2% de amonedación, el 3% de Timbre y los derechos de ensaye, fundición y apartado.¹⁴⁷

La Base G proponía modificar el cobro de derecho de pertenencia para la titulación de las minas y el impuesto sobre pertenencias mineras “de modo que resulten favorecidas las minas que

¹⁴⁴ Intervención de José Y. Limantour. 22º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 238.

¹⁴⁵ Intervención de José Y. Limantour. 22º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, pp. 238-239.

¹⁴⁶ Intervención de José Y. Limantour. 22º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 239.

¹⁴⁷ “Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República”. 22º. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, Vol. único, p. 208.

produzcan metales preciosos".¹⁴⁸

La *Base H* también proponía reducir gravámenes, se reformaría la *Ley de 6 de junio de 1887* para que los estados cobraran un máximo del 1.5% sobre el valor de los metales preciosos, en lugar del 2% máximo que establecía la legislación.

La *Base I* señalaba que se reducirían o exentaría del pago de derechos de importación a los artículos destinados a la minería.¹⁴⁹

Cabe señalar que las *bases F e I* formaban parte de una reforma hacendaria que ya que había puesto en marcha, pero se juzgó conveniente incluirlos en la iniciativa para brindar una idea de conjunto sobre las medidas destinadas a favorecer la minería. No obstante, implementar estas bases implicaba una reducción de los ingresos federales, por ello el responsable de Hacienda explicó que se llevarían a cabo "hasta donde lo permita la nivelación de los presupuestos", pues la minería aportaba al erario cinco o seis millones de pesos y no era "posible ni prudente" renunciar "a una cantidad de tanta importancia".¹⁵⁰ En efecto, la minería proporcionaba al erario federal "un contingente superior al de casi todas las demás industrias" que se destinaba al pago de servicios públicos.¹⁵¹

La *Base J* estableció que se abrieran oficinas, que sin quebranto para el Tesoro público, anticipen fondos sobre el valor de las barras de plata y proporcionen a los interesados facilidades para su venta.

Limantour juzgaba que esta base era "muy equitativa" pues los mineros contribuirían a crear un sistema para vender las barras de plata que antes entregaban a las casas de moneda. Sin embargo, la iniciativa contemplaba que éstas iban a desaparecer. Con un tono mucho menos agresivo que el que el secretario había empleado en la Cámara de Diputados, y buscando atenuar los efectos de la reforma monetaria sobre la minería explicó que el gobierno serviría de intermediario, pues al recibir las barras de plata, anticiparía fondos por su valor con un cheque expedido por los bancos, el gobierno vendería la plata en el extranjero. Limantour señaló que este sistema ofrecía mayores ventajas que las empresas particulares que ofrecían este servicio, pues el gobierno únicamente deduciría gastos (la remesa de las barras al extranjero, su beneficio, etc.) ya que renunciaba a obtener utilidades.

El senador Francisco Aspe señaló al secretario que era grave y delicado que se otorgaran tan amplias facultades al Ejecutivo para reformar la legislación bancaria y mercantil en lugar de someter estas modificaciones al Congreso.

Limantour lo justificó señalando que el Ejecutivo no había enviado al Congreso esas modificaciones porque se trataba de disposiciones heterogéneas "que aún no están concluidas, que tienen íntima conexión y que no sería posible discutir las unas hoy y otras mañana, sino que se

¹⁴⁸ "Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República". 22°. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904. *Senadores*, Vol. único, p. 208.

¹⁴⁹ "Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República". 22°. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904. *Senadores*, Vol. único, p. 208.

¹⁵⁰ Intervención de José Y. Limantour. 22°. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senad res*, 1909, Vol. único, p. 239.

promulgue en la oportunidad conveniente".¹⁵² En efecto, como se verá más adelante la reforma a las instituciones de crédito fue enviada al Congreso.

Sobre la junta que se establecería para regular la circulación monetaria, Limantour indicó que el Presidente todavía no había resuelto si haría uso de esta facultad, sin embargo indicó la importancia de instituir la.

La creación de esta junta tiene por objeto demostrar a la nación y al mundo, que el gobierno mexicano no quiere tener en este asunto más intervención que la estrictamente necesaria y dejar lo demás a esa junta, que contará entre sus miembros con los mejores elementos de la Banca y el Comercio, pues estaría compuesta de personas de honorabilidad y que tengan práctica en esos asuntos, dando así una garantía para la República.¹⁵³

Con la intervención de Limantour, el Senado aprobó la iniciativa por unanimidad, con 39 votos.¹⁵⁴ La ley fue promulgada el 26 de marzo de 1905.

La iniciativa y sus bases que facultaron al Ejecutivo para iniciar la reforma sólo fueron posible formularse tras sucesivos esfuerzos de conciliación que dirigió Limantour. El primero se inició al designar representantes de los principales sectores económicos del país para integrar la comisión que habría de estudiar la reforma.

El segundo trabajo de conciliación se realizó con la redacción de las *Bases* que se encargaron a las cabezas de los dos grupos que divergían en el sistema para llevar a cabo la reforma: los diputados Casasús y Macedo.

El tercer esfuerzo de conciliación se concretó al introducir en las *Bases* las propuestas de los disidentes de la quinta subcomisión, pues como se recordará José de Landero y Cos, identificado con agricultores exportadores y con grandes consorcios mineros, se mostró en contra de la adopción del patrón oro. En el informe que redactaron Landero y Carlos Sellerier señalaba que la industria minera y las industrias agrícolas de exportación sufrirían una pérdida conforme a las estimaciones realizadas por la segunda subcomisión del 8.68% para los productos agrícolas y del 6% para los propietarios de minas.¹⁵⁵ por ello, recomendaban que se adoptaran una serie de medidas fiscales transitorias, aunque no todas se llevaron a la práctica.¹⁵⁶

El cuarto momento de conciliación se llevó a cabo en la Cámara de Diputados. Fueron precisamente Casasús y Macedo los encargados de convencer a los representantes populares de la conveniencia del sistema adoptado por la iniciativa.

El quinto esfuerzo fue el trabajo de concertación en el Senado. Es de suponerse que Casasús

¹⁵¹ "Exposición de motivos" en Macedo, *Tres monografías...*, 1905, p. 576.

¹⁵² Intervención de José Y. Limantour. 22º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, en *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 239.

¹⁵³ Intervención de José Y. Limantour. 22º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 240.

¹⁵⁴ 22º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909. Vol. único, p. 241.

¹⁵⁵ Cuarta subcomisión, 1904, p. 19.

¹⁵⁶ El 25 de marzo de 1905 se reformaron ampliamente las leyes de impuestos de 1892 y 1897 que simplificaron el pago de impuestos federales, se derogó el antiguo impuesto a la acuñación de oro, se redujo el impuesto del timbre y se exentó del pago de impuestos a la maquinaria que se utilizara para refinación o beneficio que hubiese sido importada

y Macedo también fueron quienes lo llevaron a cabo. Pero la tarea no debió ser sencilla, ya que cuando la iniciativa se presentó en el Congreso había una nutrida discusión en la prensa sobre si era conveniente o no adoptar el patrón oro, si se debía establecer una reserva de oro o favorecer el “enrrecimiento”, y en esta discusión pública participaban exsenadores y miembros de la Comisión Monetaria como Genaro Raigosa.¹⁵⁷

Un sexto momento es atestiguado por el dictamen del Senado que indica otro esfuerzo de conciliación. El 24 de noviembre de 1904, el mismo día en que la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados presentaba al pleno su resolución, el Consejo de Administración del Banco Nacional de México convocó a una reunión a la que asistieron “el Sr. Limantour y los hombres más prominentes autorizados de los negocios públicos y privados” a quienes el secretario de Hacienda resolvió dudas e inquietudes. “Todos se mostraron tan complacidos que suscribieron un voto de gratitud al Presidente de la República y a su secretario”.¹⁵⁸ No era fortuito que esta institución de crédito fuese la convocante, puesto que era el instituto financiero más importante del país, y fungía de banca de gobierno, cuyo concurso para reformar el sistema monetario era indispensable.

Es de señalarse que en estos seis momentos de conciliación Pablo Macedo tuvo una destacada actuación. Al igual que al discutirse la ley bancaria —que se ha revisado en el capítulo anterior— Macedo articuló el espacio institucional como diputado, el espacio extracongresual abierto por el Ejecutivo para el estudio y formulación de la iniciativa (pues en esta ocasión se desempeñó en la quinta subcomisión), y fue también el enlace con el sector financiero, ya que continuaba fungiendo como abogado consultor del Banco Nacional.

En la *Ley del 26 de marzo de 1905* se plasmaron las directrices sentadas por las *Bases*. Sus dos primeros artículos establecieron el valor intrínseco de la moneda, e indicaron que las monedas fraccionarias tendrían una ley menor que la moneda fuerte del mismo metal.¹⁵⁹

El artículo 9º. estableció que la facultad de acuñar moneda era exclusiva del Ejecutivo de la Unión. Esta medida es la que también se conoció como la “clausura de las casas de moneda”.¹⁶⁰ La ley estableció que sólo el gobierno podría acuñar su propio oro y plata en los volúmenes que juzgara conveniente, de esta manera el gobierno mexicano por primera vez regularía directamente el mercado monetario.

El artículo 10º. previó que los poseedores de antiguas monedas de oro pudieran canjearlas por las de nuevo cuño. La Secretaría de Hacienda quedó facultada para continuar acuñando pesos de antiguo cuño para exportarlos a “los países orientales” que los utilizaban como moneda. Asimismo, la legislación sancionó el derecho de que todo habitante pudiera cambiar la moneda fraccionaria por pesos fuertes de plata.

antes del 30 de junio de 1908. Los comisionados también solicitaron que se estableciera por 10 años una exención fiscal de los impuestos federales, estatales y municipales con excepción del Timbre, pero esto último no les fue concedido.

¹⁵⁷ Intervención de Francisco de P. Aspe. 22º. Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904. *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 237.

¹⁵⁸ 22º. Congreso. Sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 207.

¹⁵⁹ Cfr. “Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos” en *El Economista Mexicano*, 1905, Vol. 40.

¹⁶⁰ Martínez Sobral, 1909, p. 166.

Cabe señalar que si además se hubiera consignado el derecho de todo habitante a cambiar la moneda fuerte de plata por moneda de oro, y viceversa, "el establecimiento del patrón oro habría sido completo --opina Martínez Sobral-- pero la ley no podía anticipar esta obligación, que suponía el éxito de la reforma y que suprimía de golpe el periodo transitorio de la misma".¹⁶¹

El poder liberatorio ilimitado sólo se concedió a las monedas de oro de diez y de cinco pesos y a las de plata de un peso. Estas eran las únicas monedas de curso forzoso y que por lo tanto el deudor podía imponer al acreedor. Ello merece una explicación. Martínez Sobral, el economista de la época que con mayor profundidad estudió la reforma y que se convirtió en su mejor "publicista", explicaba que ésta era una medida clave para que funcionase el "enrrecimiento de la plata". El gobierno no podía acuñar monedas de plata destinadas a la circulación interior a menos que recibiera el valor teórico marcado por la ley: 75 centigramos de oro.¹⁶²

La ley prohibió el uso de "fichas, tarjetas, planchuelas, vales y todos aquellos documentos o signos" que sirvieran para sustituir el uso de la moneda metálica, en perjuicio de los trabajadores. Esta disposición era un precedente directo de la legislación revolucionaria que estableció que el pago de salarios debía hacerse en moneda de circulación legal y forzosa.¹⁶³

El capítulo IV se dedicó al "fondo regulador de la circulación monetaria y la Comisión de Cambios y Moneda". La propia legislación indicó que el fondo estaba dirigido "fundamentalmente a facilitar la adaptación de la circulación de moneda, a las exigencias de la estabilidad del tipo de cambio exterior".

No se trataba del fondo de reserva propuesto por la quinta subcomisión de la Comisión Monetaria puesto que --como afirma Martínez Sobral-- el objeto del fondo no era hacer efectivo el cambio de las monedas de plata por las monedas de oro.¹⁶⁴ Es probable que el objeto del fondo se definiera de manera ambigua para dar al Ejecutivo una gran flexibilidad en su manejo. Así las funciones no explicitadas del fondo serían retirar de la circulación las monedas de antiguo cuño y sustituirlas por las monedas con las especificaciones que la ley establecía. El fondo regulador en caso de una inesperada depreciación de la plata podían emitir giros de oro en el mercado para contrarrestarla. En caso de un incremento de la plata podría exportar pesos plata para hacerse de monedas de oro.

A juicio de Martínez Sobral el objetivo fundamental del fondo fue permitir que el gobierno mexicano se convirtiera en "un verdadero banquero". De hecho, tomaba muchas de las funciones de un banco central, institución que no existía en México. El gobierno podría intervenir y dirigir el mercado cambiario "Más para hacer este género de intervenciones es preciso contar con una arma, la cual no puede ser otra sino un capital poderoso. Dotar al gobierno de esa arma fue el objeto

¹⁶¹ Martínez Sobral, 1909, p. 169.

¹⁶² Martínez Sobral, 1909, pp. 171-172.

¹⁶³ "Decreto sobre salarios mínimos de la Convención del 15 de septiembre de 1914", y que sería seguida por el Decreto sobre salario mínimo del gobernador de Chihuahua Fidel Avila del 9 de enero de 1915. Ambos decretos se producen en Contreras y Tamayo, 1983, pp. 175 y 188.

¹⁶⁴ Martínez Sobral, 1909, p. 174.

fundamental del fondo regulador".¹⁶⁵

Como medidas complementarias se clausuraron la casa de moneda de Zacatecas y Culiacán, pero subsistió la Casa de Moneda de México como una dependencia de la Comisión de Cambios y Moneda.¹⁶⁶

La Comisión de Cambios y Moneda como mecanismo de regulación

La Ley del 26 de marzo de 1905 preveía que se instalara una junta que regularía la circulación monetaria y que debía vigilar que se mantuviera el valor de la paridad de la unidad monetaria en el mercado internacional a la par de otras monedas con patrón oro.¹⁶⁷ Para cumplir este cometido se le dotó de un fondo regulador que quedó integrado por 10 millones de pesos provenientes de las reservas del tesoro.¹⁶⁸

Un decreto posterior, el de 3 de abril de 1905 estableció que el fondo regulador no sería administrado directamente por el gobierno sino por una comisión que se denominó de Cambios y Moneda comisión mixta, integrada con miembros del sector público y privado. Debe destacarse su importancia. Por un lado se buscó que regulara el mercado cambiario, pero por otra parte, expresa que se mantenía el viejo ideal liberal en el sentido de que la intervención estatal en el mercado financiero debía ser mínima. Así, la participación de la iniciativa privada aseguraba su carácter semiautónomo.

Instituir el fondo regulador era una nueva fórmula de compromiso. Aunque no se estableció una reserva que hubiera permitido establecer el patrón oro, como lo había propuesto Casasús, se dotaba de un cuerpo para regular el mercado cambiario a través de la compra-venta de giros en el exterior con el objeto de alcanzar una relativa estabilidad en los cambios internacionales.

La Comisión de Cambios y Moneda estaba presidida por Limantour y como vicepresidente por designación del Ejecutivo fungió Pablo Macedo. Además, se integró con nueve vocales, dos de ellos *ex-officio*: el Tesorero General de la Federación¹⁶⁹ y el Director General de la Casa de Moneda;¹⁷⁰ tres que nombraba cada uno de los principales bancos del país: el Nacional de México,¹⁷¹ el de Londres y México¹⁷² y el Banco Central Mexicano.¹⁷³ A éstos se añadían los vocales

¹⁶⁵ Martínez Sobral, 1909, p. 175.

¹⁶⁶ Martínez Sobral, 1909, p. 181.

¹⁶⁷ Hawtrey, 1927, p. 38.

¹⁶⁸ Otros ingresos que le proporcionaba la ley eran los provenientes de las sumas destinadas por los presupuestos de egresos para cubrir los desgastes de la moneda circulante; las utilidades procedentes de la diferencia entre el costo de adquisición de los metales y el valor de las monedas que se acuñaron; las utilidades que obtuviera el fondo regulador por las operaciones de cambio en el exterior y los productos líquidos de las acuñaciones de pesos que se destinaron a la exportación. "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos" en *El Economista Mexicano*, 1905, Vol. 40, p. 40.

¹⁶⁹ Manuel Zamacona Inclán quien renunció en abril de 1906, en sustitución suya fue designado Javier Arrangoiz. Comisión de Cambios..., 1909, p. 297.

¹⁷⁰ Fue nombrado Manuel Fernández Leal hasta su muerte en julio de 1909, fue substituido en el cargo por Miguel de Mendizábal. Comisión de Cambios..., 1909, p. 297.

¹⁷¹ Fungió como vocal Gustavo Struck, hasta su fallecimiento en febrero de 1906. Fue substituido por Luis G. Lavie quien también falleció en junio de 1908. Su lugar lo tomó Ernesto Otto. Todos ellos eran miembros del Consejo de Administración del Banco Nacional de México. Comisión de Cambios..., 1909, p. 297.

nombrados por el Ejecutivo, todos ellos destacados miembros de la iniciativa privada y, en particular, del sector financiero: Andrés Bermejillo, jefe de la casa Bermejillo y Cía.; James Walker, gerente del Banco Mexicano de Comercio e Industria, y Hugo Scherer, Jr.¹⁷²

La comisión se dividió en tres subcomisiones: la Ejecutiva “encargada de proveer el despacho de los negocios corrientes y de los que no admiten demora”, la de Caja y Contabilidad y la de personal. Por razones obvias, la primera era la más importante y fue presidida por Macedo. Federico Kladt también formaba parte de esta comisión como representante del Banco Central, fundado en 1906 para controlar y dar poder liberatorio a los billetes de banco.

La Comisión de Cambios y Moneda presentó una única memoria de labores que comprendía el periodo de 1905 a 1909. Los comisionados afirmaban que su primer trabajo consistió en retirar de la circulación las monedas de antiguo cuño aunque la *Ley del 25 de marzo de 1905* no establecía que se debieran desmonetizar. Pero, consideraron que era necesario retirarlas para evitar su reimportación y evitar el atesoramiento de las monedas fraccionarias antiguas puesto que eran de mayor peso y ley que las nuevas.

La *Ley del 3 de abril de 1905* prohibió a la comisión adquirir barras de plata para la nueva acuñación, por lo que se fundió una parte de los diez millones de pesos del fondo regulador y a través de los bancos y en especial del Nacional de México, se recogió la de antiguo cuño. En estos cuatro años se lograron retirar más de 18 millones de pesos plata y poco más de 700 mil en monedas de oro.¹⁷³

A mediados de 1908, cuando apenas empezaban a mostrarse los primeros efectos de la crisis financiera internacional, el economista Martínez Sobral escribía convencido de que México debía adoptar plenamente el sistema oro autorizando su libre acuñación y convertir a las monedas de plata en “especie fraccionaria”.

De manera entusiasta sostenía que la reforma había brindado muy buenos resultados, aunque el breve tiempo transcurrido impedía contar con índices confiables. Martínez Sobral se preguntaba si se había alcanzado el principal objetivo que perseguía la reforma: bajar la inflación y los precios. Tras reconocer que el país no contaba con tablas de índices de precios de los principales centros económicos, brindaba la siguiente hipótesis: “habiéndose eliminado el factor de inseguridad en el valor de la moneda que prevalecía antes, y habiendo aumentado de valor la propia moneda, necesariamente los precios, con excepción del de el trabajo, deben haber bajado”.¹⁷⁴

Esta hipótesis era de suyo importante porque era el presupuesto básico con el que se llevó a cabo la reforma, no obstante Jaime Zabłudowsky demostró que la hipótesis hubiese sido correcta si México hubiera contado con un mercado interno nacional, pero no lo había en el país.

Martínez Sobral al exponer las ventajas de la reforma señaló que la inversión de capitales

¹⁷² Ocupó el cargo de vocal Enrique Tron, miembro del Consejo de Administración de este banco. Comisión de Cambios..., 1909, p. 297.

¹⁷³ Se desempeñó como vocal Federico Kladt, subgerente de esta institución. Comisión de Cambios..., 1909, p. 297.

¹⁷⁴ Comisión de Cambios..., 1909, p. 297.

¹⁷⁵ Comisión de Cambios..., 1909, p. 243-246.

¹⁷⁶ Martínez Sobral, 1909, p. 201.

extranjeros había aumentado, y calculaba que ésta ascendía a 70 millones invertidos entre fines de 1906 y fines de 1908.¹⁷⁷

En otros aspectos de la vida económica se observaba un notable incremento: en las rentas públicas,¹⁷⁸ en las importaciones y exportaciones,¹⁷⁹ e incluso, la producción de metales preciosos había aumentado. (Véase anexo 8).

Martínez Sobral señaló un último indicador que mostraba la estabilidad monetaria: la nacionalización de las principales líneas ferrocarrileras. “¿Quién hubiera osado entrar en combinaciones de ese género, destinados a emanciparnos de una verdadera tiranía económica, si no se hubiese podido contar con la estabilidad del valor del instrumento monetario?” —se preguntaba el economista.¹⁸⁰

Efectivamente en 1903 la Secretaría de Hacienda inició una serie de operaciones con las que el gobierno obtuvo el control decisonal del Ferrocarril Nacional de México, del Ferrocarril Interoceánico y del Ferrocarril Internacional Mexicano. Fue necesario contratar un nuevo empréstito y con el a partir de 1904 la deuda exterior se dirigió a que el gobierno pudiera dar vida a Ferrocarriles Nacionales de México, empresa que concentraría todas las compañías y en el cual el gobierno mexicano sería el socio mayoritario,¹⁸¹ política que continuó hasta 1910.

En síntesis, el mismo economista propuso que había llegado el momento de que la Comisión de Cambios y Moneda ya no regulara directamente el mercado monetario, “porque ya no hay necesidad de que se produzca escasez de moneda: no estamos ya esperando, como en 1905, que funcione la ley del enrarecimiento”.¹⁸² La crisis financiera de 1908 pronto mostró cuan equivocado estaba.

La crisis de 1908 y los límites de la reforma monetaria

El volumen de acuñación de monedas de oro que se aprecia en los siguientes cuadros ilustran los límites de la reforma.

¹⁷⁷ Martínez Sobral, 1909, p. 202.

¹⁷⁸ Las rentas para el año fiscal 1904-1905 ascendieron a \$92,000,900. En el periodo 1905-1906 se recaudaron \$102,000,000. En 1906-1907 \$104,000,000, para 1907-1908 \$110,000 000. El descenso del último año fiscal se debió a la crisis financiera. Martínez Sobral, 1909, p. 205.

¹⁷⁹ Martínez Sobral reporta las siguientes cifras. En el año fiscal 1904-1905 se importaron \$ 178,200,000 y exportaron 208,500,000. Para 1905-1906 las importaciones fueron de \$ 220,000,000 y las exportaciones de 271,100,000. Para el periodo 1906-1907 se importaron \$233,000,000 y exportaron 248,000,000. En el año fiscal de 1907-1908 la balanza comercial fue desfavorable ya que se importaron \$261,800,000 y se exportaron \$242,700,000. Martínez Sobral, 1909, p. 205.

¹⁸⁰ Martínez Sobral, 1909, p. 298.

¹⁸¹ Carmagnani, 1994, pp. 350-351.

¹⁸² Martínez Sobral, 1909, p. 199.

Cuadro 1
Acuñaación de moneda en los años fiscales de 1905 a 1907

En oro (piezas de \$10 y 5\$).....	65,026,500.00
En plata (piezas de 50, 20, 10cs).....	28,796,923.80
En níquel (piezas de 5 cs).....	801,728.00
En bronce (piezas de 1 y 2 cs).....	936,418.90
Total.....	95,561,570.70

Cuadro 2
Acuñaación para el periodo fiscal de 1907 a 1909

En oro (piezas de \$10 y 5\$).....	18,360,000.00
En plata (piezas de \$1).....	10,105,000.00
En plata (piezas de 50, 20, 10 cs).....	3,826,619.00
En níquel (piezas de 5 cs).....	102,580.00
Total.....	32,394,199.50

Fuente: Comisión de Cambios y Moneda, 1909, p. 258.

La *Ley de 26 de marzo de 1905* estableció los inconvenientes de iniciar la acuñación áurea y ésta fue postergada. Sin embargo, la Comisión aprovechando un ligero repunte en la cotización de la plata, inició la acuñación en oro como una forma de apurar la implementación del patrón áureo, pero como puede observarse en el cuadro anterior se acuñaron piezas en 1905 y 1906 casi de manera experimental siendo siempre sobrepasada por el volumen acuñado en plata. A partir de 1906 se observa una marcada tendencia a la baja ya que en ese año se acuñó la mitad de monedas de oro respecto a la plata y para 1909 se suspendió la acuñación en oro, debido a la crisis internacional de 1908.

Los comisionados reconocieron en su *Memoria* que “motivo de grandes vacilaciones” acompañó la reacuñaación de moneda de plata con carácter liberatorio, puesto que “se retrocedía en el camino de realizar el ideal de los países que se rigen por el patrón oro, y que consiste en no usar como moneda con poder liberatorio ilimitado sino la fabricada con ese metal”.¹⁸³ El principal argumento para suspender la acuñación áurea fue que en el mercado de cambios escaseaban los giros sobre el extranjero,¹⁸⁴ y que los particulares atesoraran las monedas de oro y se negaban a hacer sus pagos en este metal. La Comisión calculaba que por lo menos 15 millones de pesos habían sido retirados de la circulación.¹⁸⁵

La reacuñaación de monedas de plata además se impulsó porque el precio internacional de este metal continuaba a la baja y “convenía consumir aquí, sin que llegara a los mercados extranjeros, lo más que fuese posible de la producción nacional”.¹⁸⁶ De hecho, la reacuñaación en plata fue para los comisionados sólo un retroceso y no el fracaso de la reforma, puesto que ésta había establecido el sistema cambiario oro y no el patrón oro.

En un primer momento los principales beneficiarios de la reforma fueron los bancos de

¹⁸³ Comisión de Cambios..., 1909, p. 259.

¹⁸⁴ Comisión de Cambios..., 1909, p. 261.

¹⁸⁵ Comisión de Cambios..., 1909, p. 278.

emisión.

La Ley Bancaria de 1897 había establecido que los billetes no tenían un poder liberatorio sino que eran convertibles a metálico a solicitud del poseedor, y sólo eran redimibles en la plaza y banco los que habían emitido, de otra manera eran convertidos en metálico aplicando una alta tasa de descuento.¹⁸⁷

Los bancos aprovecharon la reforma para aumentar la emisión de sus billetes bajo condiciones tan favorables. Entre el 31 de agosto de 1905 y el 30 de noviembre de 1906 la emisión pasó de 89.5 a 96 millones,¹⁸⁸ debido a este súbdito incremento y a la crisis de 1908 que aumentó la demanda de giros que se enviaban al exterior, las reservas bancarias bajaron considerablemente y aunque sus carteras se habían incrementado, era difícil hacerlas efectivas "so pena de provocar quiebras y suspensiones de pagos". La Comisión impidió que los bancos de emisión, especialmente los locales, inmovilizaran sus recursos por lo que los instó a disminuir sus carteras y fortalecer sus cajas.¹⁸⁹ Los comisionados también prohibieron que se abrieran nuevos bancos de emisión y se proscribió que la banca de emisión aumentara su capital a menos que se comprometiera a limitar su circulación.¹⁹⁰ De hecho fue necesario reformar la ley bancaria pues la crisis puso de manifiesto las debilidades del sistema financiero mexicano, pero por razones de claridad en la exposición el *iter legis* de esta reforma se analiza de manera separada.

En pocas palabras los banqueros de los tres principales instituciones financieras del país, que era quienes integraban la Comisión, fungieron como banca central regulando la circulación, pero también se beneficiaron con la reforma. Primero, aumentando la emisión de papel moneda que regularmente redimían con descuento y después, eliminando de la competencia a bancos locales.

La crisis financiera de 1908 llegó a ser de tal magnitud que afectó al país "no sólo paralizando la corriente de capital extranjero sino cerrándonos casi por completo las puertas del crédito y colocándonos en la necesidad de cubrir con urgencia nuestras deudas en el exterior". A ello se añadía el aumento de las importaciones "que no se consumían y era preciso pagar".¹⁹¹ "Toda esta situación hubo de manifestarse en que se afectara el mercado cambiario, amenazando gravemente la propia reforma". La Comisión intervino nuevamente en el mercado cambiario, por lo que dispuso de casi todo el fondo regulador y de una parte de los fondos en oro de las reservas de la federación que se mantenían en Europa y alcanzaban un monto de 900,000 libras esterlinas. Asimismo, la Comisión contrató un empréstito con el Banco de París y de los Países Bajos por 25 millones de francos.¹⁹² Al terminar la crisis los capitales extranjeros norteamericanos y europeos volvieron a fluir al país, con lo que fue posible pagar los primeros vencimientos del crédito.¹⁹³

¹⁸⁶ Comisión de Cambios..., 1909, p. 261.

¹⁸⁷ Romero, 1898, p. 575 y Ortiz Mena, 1942, p. 47. Para mayores detalles véase el apartado correspondiente de este trabajo.

¹⁸⁸ Ortiz Mena, 1942 p. 49.

¹⁸⁹ Comisión de Cambios..., 1909, p. 266-267.

¹⁹⁰ Martínez Sobral, 1909, p. 196.

¹⁹¹ Comisión de Cambios..., 1909, p. 266.

¹⁹² Comisión de Cambios..., 1909, pp. 267-273.

¹⁹³ Ortiz Mena, 1942, p. 49.

El sistema monetario después de 1910 continuó más o menos funcionando hasta 1913, pero, con el ascenso de Victoriano Huerta al poder se enfrentaron graves dificultades financieras para cubrir los gastos de guerra y el servicio de la deuda, lo que conduciría a que entre 1913-1917 en México se viviera la virtual desaparición de la circulación metálica estableciéndose la circulación forzada del papel moneda.¹⁹⁴

Los principales afectados fueron los agricultores que producían para la exportación, los hancos regionales, y mineros.

Entre 1903 y 1906 la producción de plata registró un descenso de más de dos toneladas por la reducción de la demanda interna. Pero experimentó un repunte a partir de 1907 por el incremento de los precios internacionales de la plata, por la reacuñación de moneda de plata en el país, y por la introducción y difusión de los procesos de cianurización.¹⁹⁵

Cabe destacar que los estímulos fiscales en favor de la minería sentaron dos importantes precedentes: un impuesto diferencial entre las posesiones grandes y pequeñas. Aunque el diferencial era regresivo, fijaba un patrón para la tributación progresiva en fecha posterior. Asimismo, había gravámenes diferenciados para los exportadores de minerales y para los exportadores de metales refinados, que "se convirtió en la base de una política de aliento al beneficio y a la refinación de metales en México".¹⁹⁶

En virtud de la reducción impositiva en este sector, las recaudaciones por metales bajaron de 9.5 a 5.5 millones de pesos,¹⁹⁷ sin embargo la disminución no fue significativa para el ejercicio de presupuesto federal que mantuvo los mismos niveles entre 1906 y 1909. Pese a las medidas implementadas, únicamente sobrevivieron los productores con bajos costos: las compañías fuertes y los mineros con yacimientos excepcionalmente ricos.¹⁹⁸

En resumen, en este apartado se ha visto que la reforma monetaria fue impulsada por el Ejecutivo a través de una comisión extracongresal, práctica que era común desde 20 años atrás y como antaño expresaba que los principales intereses del país no estaban suficientemente representados en el Congreso. La comisión de estudios de 1903 llevó a cabo un largo proceso de negociación y concertación al interior de la clase dirigente y entre ésta y los más poderosos sectores de la iniciativa privada. No obstante, la dimensión institucional y la propia fuerza política del Congreso no podían ser ignorados por el Ejecutivo, de ahí que se llevara a cabo una paciente labor de concertación con los legisladores previa a que se presentara al pleno la solicitud para que se invistiera con facultades extraordinarias al Presidente para formular la iniciativa, conducir la reforma y modificar los códigos y leyes federales que juzgase convenientes. La concertación llegó a

¹⁹⁴ Sobre el sistema financiero mexicano durante la Revolución véase Cárdenas y Mans, 1992.

¹⁹⁵ Mas debe de tenerse en cuenta que las estadísticas toman para el periodo fiscal de 1904-1905 como fuente las exportaciones de plata, en cambio a partir de 1905 se toman los índices de la casa de moneda, por lo que es dudosa la comparación.

¹⁹⁶ Bernstein, 1992, p. 226

¹⁹⁷ Bernstein, 1992, p. 237 apud John R. Southworth, *Las minas de México*, Liverpool, 1905, p. 6.

¹⁹⁸ El mismo autor señala que conforme al informe de la Mexican Gold and Silver Recovery Co. en 1908 se estaban cianurando 300 mil toneladas de mineral por mes: 53 mil toneladas en Guanajuato, 71 mil en El Oro, 38,500 en

ser tan exitosa con la intervención directa del secretario de Hacienda que un inexperto diputado llegó a afirmar "vamos a votar hoy nuestra ley".¹⁹⁹

Debe enfatizarse la función articuladora que desempeñó el grupo "científico" y en particular Pablo Macedo, quien en su persona reunió la vinculación entre el poder público y la iniciativa privada. Pero, además fue el enlace de transmisión y el que garantizó la continuidad en las sucesivas instancias de conciliación, como miembro de la comisión extracongresal de estudios de 1903, arquitecto de las *Bases* sometidas junto con la iniciativa de ley, diputado y miembro de la comisión de dictamen de la representación popular, encargado del cabildeo necesario en ambas cámaras, posiblemente uno de los redactores de la ley promulgada del 26 de marzo de 1905, y miembro de la Comisión de Cambios y Moneda encargada de llevar a efecto la reforma.

Acaso el reducido universo de la elite política y económica del país favoreció que una sola persona pudiera fungir de bisagra en los distintos órganos de los poderes públicos y financieros. Este mismo hecho ilustra que en el siglo XX la relación entre el Congreso y el Ejecutivo definitivamente se había desplazado hacia el polo de la cooperación y el compromiso, dejando atrás el polo de la confrontación. Y es Macedo el que mejor ilustra la manera en que se construyó la práctica que lo hizo posible.

Conviene revisar los alcances y límites de la reforma con base en sus objetivos.

La *Ley del 26 de marzo de 1905* estableció que la base del sistema monetario mexicano fuese, provisionalmente, la circulación de la plata pero con un valor fijo en oro, cuyo *ratio* sería de 1 a 32. En otras palabras, la reforma más que apuntar al patrón oro, instituyó el sistema cambiario oro.

La quinta subcomisión de estudios de 1903 había afirmado que su principal propósito para llevar a cabo la reforma monetaria era alcanzar la fijeza del peso. La reforma descansó en varios supuestos. El primero era que la constante devaluación monetaria a partir de 1892 había provocado efectos negativos en la dimensión fiscal, en particular en la recaudación hacendaria y en el pago de la deuda pública. Sin duda así era, pero también es cierto que a partir de 1892 año en que se aumentaron los ingresos y se inició la reconversión de la deuda externa se logró que para 1902 el servicio de ésta se mantuviera aproximadamente en los mismos niveles.

El segundo supuesto en el que se basó la clase política para impulsar la reforma era que la depreciación producía efectos inflacionarios. Sin embargo, Zabłudowsky señala la invalidez de este argumento debido a que la mayoría de los productos agrícolas no participaban en el mercado internacional. Además de que la rigidez en el precio de los cultivos tradicionales de consumo interno hizo que sus precios difirieran de los que se pagan en el mercado exterior.

La reforma en perseguía dos objetivos adicionales: atraer capitales externos y que la moneda se cotizara por su curso legal y no como mercancía, con ello se pretendía expandir el mercado interno y monetizar amplios sectores.

Pachuca, 25,300 en Chihuahua, 15 mil en Durango, 14 mil en Zacatecas y 20,500 en Sonora, mientras que el resto estaba disperso. Bernstein, 1992. p. 264.

La ley de 1905 prohibió el pago de salarios y sueldos en fichas, medida que estaba destinada a proteger los ingresos de los trabajadores y que era un claro reconocimiento de que amplias zonas rurales estaban fuera del mercado monetario. Sin embargo, para 1909 la situación no había mejorado y la misma Comisión reconocía que los salarios no se solían pagar con moneda fraccionaria. Así, la reforma monetaria tuvo diversos grados de impacto regional, dependiendo del grado de monetización de las diversas regiones y de su inserción en el mercado nacional.

La última instancia de compromiso fue la Comisión de Cambios y Moneda establecida en 1905, quedó fundamentalmente en manos del gobierno y de los tres principales bancos del país.

La manera en que la Comisión de Cambios y Moneda llevó a cabo la reforma condujo a que se obtuvieran resultados distintos a los previstos por los impulsores de la reforma.

En primer lugar, la acuñación favoreció a los sectores vinculados al comercio internacional puesto que las monedas que se acuñaron estaban destinadas al pago de grandes transacciones mientras que para el comercio menudo resultaba insuficiente. Pese a que la propia Comisión lo veía como una deficiencia, era un efecto del sistema cambiario oro, pues con la mayor parte de la moneda acuñada en este metal pagaban derechos aduanales y destinándose a las mercancías importadas.

En segundo lugar, la emisión de papel moneda fue un nuevo negocio para los banqueros que aumentaron las tasas de descuento bancarias y los intereses en general. Asimismo, en 1908 los banqueros miembros de la Comisión lograron eliminar la competencia de otros bancos de emisión.

El tercer aspecto en el que fracasó la reforma fue en su implantación territorial, puesto que en los estados limítrofes se mantuvo la circulación de monedas extranjeras aún para el pago de impuestos federales.²⁰⁰

De esta manera a partir de 1908 la reforma monetaria presentó la misma orientación que los cambios registrados en la estructura hacendaria, y no es otra cosa más que la expresión del liberalismo oligárquico. La reforma monetaria golpeó al sector agrícola de exportaciones que se quedó sin premio. Pero particularmente afectó a los dos sectores que presentaban menor resistencia: la minería (por ser en su mayoría de capital extranjero) y a la industria textil (que era de nueva creación).

Directamente benefició al capital financiero, el que además de los beneficios arriba señalados obtuvo grandes utilidades por la desmonetización de la plata.

La reforma monetaria fracasó durante la Revolución, porque descansó en el pronóstico de que se mantendría un acelerado crecimiento de la economía y en la confianza que la comunidad

199 Esta es una ilustrativa anécdota que relata el senador Francisco de P. Aspe. 22o Congreso. Sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, Vol. único, p. 234.

200 La propia Comisión señalaba el caso extremo de Chiapas cuya vinculación con el mercado nacional era muy débil. En ese estado circulaba moneda de plata de los países centro y sudamericanos conocida como *cachuca*. Esta era la forma natural de intercambio e incluso en las oficinas públicas se recibía aplicando un cierto descuento. La Comisión prohibió a las oficinas del poder federal admitir el pago en cualquier moneda que no fuese nacional, al tiempo que intentó sustituirla en la circulación enviando importantes remesas de pesos. Sin embargo, la Comisión debió de suspender la compra de *cachuca* porque era de preverse que los poseedores no se desprenderían de ella debido a que se pagaban precios inferiores a su valor tradicional. De manera que la Comisión apenas alcanzó a recoger poco más de 850 mil pesos en valor nominal. Comisión de Cambios..., 1909, pp. 247-249.

financiera internacional tenía en Díaz, una vez que estos elementos desaparecieron por la lucha armada, el peso se cotizó por su valor metálico intrínseco. El sistema monetario mexicano habría de reformarse hasta 1931 cuando se adoptó el patrón dólar.

Los límites del sistema financiero mexicano

En la iniciativa que presentó José Y. Limantour al Congreso en 1904 para llevar a cabo la reforma del sistema monetario también se pedía autorización para reformar la ley bancaria, y en este sentido la nueva reglamentación de las instituciones de crédito que se analiza en el presente apartado, fue un colofón de la reforma de 1905.

El 9 de mayo de 1908 se leyó en la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar la *Ley General de Instituciones de Crédito* presentada por el Ejecutivo.

En el proyecto de ley el secretario de Hacienda afirmó que desde el momento de su promulgación en 1897 se sabía que la ley debía modificarse, pues tras meticolosos estudios se instituyó a manera de ensayo. Sin embargo, once años después se podía observar que había “fomentado en grande escala las diversas industrias del país” y la experiencia adquirida hacía necesario “ampliar la ley para ponerla de acuerdo con las nuevas exigencias del organismo en que ha de aplicarse”.²⁰¹

La necesidad de reformar la legislación se incrementó con la crisis financiera internacional que “sacudió tan hondamente los mercados de los Estados Unidos del Norte en octubre del año próximo pasado” haciendo palpables los “vacíos y deficientes de nuestro sistema bancario” —indicó el secretario de Hacienda.²⁰² Los primeros síntomas de la crisis en México se expresaban en la escasez de fondos disponibles a consecuencia de la pesada cartera vencida de los bancos de emisión que los tenían inmovilizados.²⁰³

Limantour explicó en su iniciativa que las modificaciones habían sido previamente acordadas con los banqueros. El 10 de febrero de 1908 la Secretaría de Hacienda expidió una circular dando a conocer los vacíos y defectos que consideraba que tenía el sistema bancario y convocó a los representantes de las instituciones de crédito a una serie de reuniones que tuvieron lugar los primeros días de abril. Las negociaciones se dividieron en dos rubros. Uno fueron los asuntos que eran materia de convenio entre la Secretaría de Hacienda y los bancos. El otro eran los problemas que debían resolverse con una reforma a las leyes y disposiciones vigentes. La iniciativa que se presentaba era fruto de los estudios realizados por la secretaría responsable con base en los acuerdos alcanzados con los banqueros.²⁰⁴

A juicio del Ejecutivo el principal problema que presentaba el sistema financiero era que

201 “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23°. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 672.

202 “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23°. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 672.

203 “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23°. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 672.

204 “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23°. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 673.

“son muchos, quizá demasiado numerosos, los bancos de emisión que se han creado, e insuficientes las refaccionarios e hipotecarios”. Eran muy pocas las instituciones que ofrecían crédito a mediano plazo a la agricultura, a la industria y al comercio, por lo que este vacío lo habían llenado los bancos de emisión los que, además, satisfacían “ciertas exigencias del desarrollo de la riqueza pública” -- afirmó Limantour.²⁰⁵ La iniciativa proponía varias modificaciones al articulado para incentivar la multiplicación de aquellos establecimientos.

El Ejecutivo explicaba que la reforma era una medida importante, pero no la única, pues para aliviar la situación económica se debía fomentar simultáneamente “la agricultura, la irrigación, la exportación de productos nacionales, las facilidades de transporte y la substitución de los efectos importados por los que se extraen o producen en el país”.²⁰⁶

La iniciativa indicó que los objetivos generales que perseguía eran garantizar que los bancos de emisión pudiesen reembolsar en todo momento sus depósitos y los bancos aún en periodos de crisis estuvieran en condición de desarrollar sus operaciones “en vez de verse precisados a restringirlas, como la experiencia ha venido demostrando”. La iniciativa buscaba que el crédito se extendiera al mayor número posible de individuos y por lo tanto que no se restringiera a unas cuantas personas como de hecho sucedía. Asimismo cada institución de crédito tendría que satisfacer las necesidades “propias de la comarca que se les ha fijado como órbita de sus actividades”.²⁰⁷ En otras palabras, la iniciativa era un diagnóstico preciso y consultaba una serie de medidas para suprimir las prácticas que habían desviado al sistema financiero mexicano de sus objetivos originales y que fundamentalmente eran dos: el autopréstamo y la expansión de las actividades que realizaban los bancos de emisión, ello había conducido a que no cumplieran sus funciones básicas y a que el sistema bancario mexicano perdiera su carácter regional.

Con las medidas destinadas a los bancos de emisión esperaba lograr que estos tuvieran siempre disponibles sus capitales y contaran con la elasticidad indispensable para atender “con prontitud las necesidades del comercio”.

El proyecto de ley proponía que el capital social de los bancos de emisión no podría ser menor a un millón de pesos (art. 11 fr. II).

El artículo 29 se modificaría para que los bancos de emisión no pudieran aceptar letras ni libranzas en descubierto ni otorgar créditos que no pudieran revocar a su voluntad; limitó las acciones o bonos que podían tomar en firme al 10% del capital y del fondo de reserva; prohibió que trabajaran minas, oficinas metalúrgicas, establecimientos mercantiles, industriales o agrícolas y seguros. Los bancos de emisión estarían obligados a exigir una garantía prendaria suficiente cuando otorgaran préstamos a individuos o sociedades cuyo domicilio se localizara fuera del territorio en el que estaban asentadas las matrices o sucursales bancarias; tampoco podrían operar fuera de los

205 “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”, 23º. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 672.

206 “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”, 23º. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 672.

207 “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”, 23º. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 673.

límites de la jurisdicción financiera que les correspondía, "excepto cuando se provean garantías especialísimas". La ley les impidió que aceptaran responsabilidades de una misma persona o compañía por cantidad superior al 10% del capital pagado por el establecimiento.²⁰⁸

Los bancos de emisión quedaban obligados a canjear periódicamente los billetes que tuvieran cada uno en su poder y pagar los saldos en efectivo (art. 23). Esta medida tenía por objeto -indicó Limantour- evitar que los bancos acumularan billetes de otros bancos puesto que era una práctica que aumentaba la circulación ficticiamente y conducía a que los bancos se hostilizaran mutuamente.²⁰⁹

El secretario de Hacienda señaló que en el país había una tendencia a que los bancos de emisión se concentrara en unas cuantas pero poderosas manos, además es de suponerse que los pequeños bancos regionales no podrían cumplir con estas disposiciones, por ello el proyecto preveía que los bancos de emisión que lo desearan pudieran convertirse en refaccionarios, en cuyo caso la Secretaría de Hacienda establecer las reglas conducentes para retirar o garantizar los billetes que el mismo tuviere en circulación (art. 38 bis).

Ante la práctica arraigada por la cual los bancos de emisión otorgaban créditos hipotecarios que solían prorrogarse indefinidamente, la iniciativa se propuso reglamentarlas (art. 30).

En lo que se refiere a los bancos refaccionarios la iniciativa propuso medidas similares "aunque menos severas". Para garantizar el reembolso inmediato de las obligaciones a la vista se proponía que estuvieran obligados a contar con el 40% en numerario de los depósitos a la vista. La mitad del numerario se podría sustituir con valores inmediatamente realizables, mismos que se detallan más adelante. El 60% de su capital se podía formar con documentos descontables en un plazo no mayor de seis meses (art. 97 bis). Con esta reforma se buscaba --según afirmó Limantour-- establecer reglas adecuadas para garantizar los depósitos a la vista que recibieran los bancos refaccionarios.

La modificación al artículo 91 fue la más importante para este tipo de instituciones financieras. La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados explicó con mayor aptitud su importancia. En la ley de 1897 este artículo había establecido que los préstamos de los bancos refaccionarios a las empresas mineras, agrícolas o industriales se consideraban como gastos de mantenimiento y administración y tenían preferencia sobre todos los demás créditos, e incluso sobre los préstamos hipotecarios anteriores. Esta disposición favoreció que se desarrollara una práctica perjudicial. Era frecuente que estas instituciones de crédito otorgaran a las empresas créditos que no eran refaccionarios, y la negociación los empleaba en gastos que no eran de reparación y conservación de la empresa. El banco, escudándose en el artículo 91, podía "dejar burlados" los adeudos hipotecarios que previamente había contraído la empresa. La dictaminadora juzgaba que "tal estado de las cosas da necesariamente lugar a la muerte del crédito hipotecario con gran alarma y perjuicio, tanto de capitalistas o de propietarios, o a un antagonismo radical entre ambos

²⁰⁸ "Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de instituciones de Crédito*" 23º. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908. Diputados. 1908. Vol. II, p. 673

créditos".²¹⁰ La misma comisión indicó que en las escrituras de hipotecas se solía introducir una cláusula que prohibía a los dueños de fincas recurrir al préstamo refaccionario, lo cual se había convertido en "un obstáculo casi insuperable para el desarrollo de tan importante crédito".²¹¹

Ante esta situación el legislador debía asegurar "la existencia armónica de ambos" tipos de crédito, y el medio para lograrlo era limitando el monto del préstamo refaccionario y determinar claramente en la ley el objeto al que debía destinarse.²¹²

Así la iniciativa especificó que los bancos refaccionarios sólo podrían dar créditos que se invirtieran en pago de jornales, en la compra de semillas, materias primas, aperos o maquinarias y en gastos de administración y conservación. El plazo sería de tres años y era improrrogable (art. 88 fr. I). El monto del préstamo no podía exceder el 15% del valor de las propiedades refaccionadas, y sería fijado por peritos que nombraría el banco (art. 88).

Las disposiciones que regían los bancos hipotecarios apenas fueron modificadas. El proyecto de ley establecía que se les exigiera que tuvieran en numerario la mitad del monto de sus depósitos a la vista o a plazo no mayor de tres días (art. 75). La propia iniciativa señaló que a primera vista parecía que esta medida era excesivamente rigurosa, pero tenía como objeto garantizar los depósitos que se hicieran en estas instituciones de crédito.²¹³

Los bancos de emisión sólo podrían aceptar garantía hipotecaria "cuando venga a menos el crédito de que hubieran subscrito las obligaciones que posean los bancos;" (art. 30 fr. I) y cuando expresamente la Secretaría de Hacienda los autorizara. "Esta autorización no podría darse sino con la condición de que el total del monto las hipotecas a favor del banco no exceda de la cuarta parte del capital efectivamente pagado, y siempre de las obligaciones garantizadas se venzan en un plazo no mayor de dos años". Los bancos en ningún caso podían otorgar nuevas prórrogas a favor de sus deudores (art. 30 fr. II).

Las garantías que los bancos estaban obligados a dar al público descansaban en "valores inmediatamente realizables o negociables", estos eran los títulos que en el mercado mexicano mostraban mayor garantía de solidez y relativa estabilidad en su valor. Los más importantes eran los títulos del gobierno mexicano, los bonos de los estados y municipios que se capitalizaran al 6% o a un tipo menor, los bonos de naciones o sociedades extranjeras que se capitalizaran al 4% en las bolsas oficiales, los billetes de banco, los bonos hipotecarios y los bonos de caja emitidos por los bancos (art. 102 bis).²¹⁴

El autopréstamo fue la práctica más sancionada. Limantour se limitó a señalar que "razones

²⁰⁹ "Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 674.

²¹⁰ "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 803.

²¹¹ "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 803.

²¹² "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 803.

²¹³ El mismo argumento se produce en el dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. 23º Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 803.

de alta moralidad” lo habían movido para que se prohibiera no sólo a los miembros del Consejo de Administración sino también a las sociedades y comanditas que formaban parte. El proyecto mantuvo la prohibición de que durante el primer año no podían recibir créditos del banco. Después del primer año sólo podrían obtener un crédito si daban “una garantía prendaria constituida en valores de primer orden, por el monto de su adeudo o responsabilidad, más un cincuenta por ciento”. La infracción de este precepto inhabilitaría al consejero para formar parte del Consejo, y al gerente o director para seguir desempeñando sus funciones (art. 111).

Las instituciones de crédito continuaron obligadas a presentar balances mensuales, los datos que debían contener fueron modificados (art. 117) con el objeto de que fueran inteligibles para el público en general.

La iniciativa finalizaba con un artículo transitorio que daba como plazo el 1o. de julio de 1909 para que los bancos pudieran cumplir con todos los preceptos de la ley.²¹⁵

La comisión de dictamen de la Cámara de Diputados²¹⁶ introdujo numerosas modificaciones al proyecto, a continuación se sintetizan los más importantes.

El artículo 14 obligó a los bancos a someter sus bases constitutivas y estatutos a la aprobación de la Secretaría de Hacienda. La comisión consultaba que se adicionara para que también las reformas que los bancos hicieran a sus bases constitutivas y estatutos quedaran sujeto a la aprobación del Ejecutivo.

Los comisionados cambiaron la redacción del artículo 75 que establecía los medios para que los bancos hipotecarios garantizaran los depósitos. La modificación tuvo por objeto fomentar que estas instituciones tuvieran sus depósitos en la mayor cantidad posible de numerario.²¹⁷

La comisión consideró que había un vacío en la ley de 1897 sobre el procedimiento que debían seguir los bancos refaccionarios debían seguir para asegurar el reembolso de los préstamos que concedían, por ello proponían que se añadiera a la ley el artículo 95 bis que los facultaba a cobrar con los mismos medios que tenían las instituciones hipotecarias.²¹⁸

La Comisión de Hacienda modificó los límites que la iniciativa introdujo a los Consejos de Administración de los bancos. La dictaminadora, conocedora de los mecanismos de inversión en México, señaló que estaba convencida que sería imposible cumplir con los artículos 101 y 102 bis propuestos, temía que “nuestros más respetables y prestigiados hombres de negocios” renunciaran a formar parte de los Consejos pues se verían obligados a renunciar a ellos o a privar “a sus casas de

²¹⁴ “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23º. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, pp. 674 y 678.

²¹⁵ “Proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23º. Congreso. Sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 678.

²¹⁶ La comisión de dictamen quedó integrada con varias comisiones: la Primera y Segunda de Crédito Público y la Segunda de Hacienda. Sus miembros fueron: Manuel Zamacona e Inclán, Fernando Duret, I. Antonio Pliego Pérez, Serapion Fernández, Manuel Flores, Carlos Díaz Dufoo, Rosendo Pineda y Manuel Calero. 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, vol. II, p. 809.

²¹⁷ “Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 804.

²¹⁸ “Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*”. 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 804.

comercio de los créditos que tanto necesitan, aun las que son más poderosas".²¹⁹

Las comisiones atenuaron las medidas y establecieron otras previsiones. El artículo 111 modificado estableció que los miembros de los Consejos de Administración y las sociedades en nombre colectivo o comandita de las que formen parte podrían "hacer operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores del establecimiento" cuando estuvieran "mancomunados en el adeudo o responsabilidad con otra firma de notoria solvencia o cuando dieran una garantía colateral eficaz por el duplo de dicho adeudo o responsabilidad".

En todos los casos era necesario que la operación se realizara con el acuerdo unánime de los consejeros presentes en la sesión respectiva.²²⁰ Las medidas fueron mucho más severas para los gerentes de los bancos a los que se les prohibió hacer negocios en su institución financiera, así como servir como fiadores de cualquier empresa.²²¹

Este mismo artículo fue nuevamente modificado durante el debate en lo particular. Las comisiones solicitaron autorización para retirarlo y le agregaron un párrafo que originalmente se encontraba en la iniciativa: el consejero que infringiera este precepto tendría que separarse del Consejo, y el gerente o director tendría que separarse de sus funciones".²²²

El proyecto fue aprobado por 151 votos y uno en contra.

Cabe señalar que en la cámara se suscitó una importante discusión pero no conocemos las objeciones en contra del proyecto de ley porque, el *Diario de Debates* no reprodujo las intervenciones, sino que se limitó a señalar que Enrique Torrija usó la palabra en contra del proyecto de ley y en dos ocasiones el mismo diputado intervino para pedir aclaraciones de varios artículos, los miembros de la comisión Manuel Calero y Fernando Duret le contestaron.²²³

Apenas dos días después el Senado presentó su dictamen. Los miembros de la comisión²²⁴ señalaron que en tan breve tiempo no hubieran tenido tiempo de siquiera conocer el expediente, pero habían estudiado detenidamente las disposiciones acordadas por esa Secretaría de Hacienda desde que ésta había publicado su circular el 10 de febrero de 1908. Lo cierto es que el dictamen de los senadores no era el profundo estudio realizado por la cámara de origen, sino un texto que destaca el sentido general de la ley salpicado de juicios elogiosos.

Así, la dictaminadora asentó que las reformas y adiciones

fundadamente influirán en dar mayor desarrollo a nuestras Instituciones de Crédito en favor del público, así como en dar más seguras garantías a las mismas Instituciones en beneficio de los caudales de que son guardianes y que el poder público tiene la sagrada

219 "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 805.

220 "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 808.

221 "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 805.

222 "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 809.

223 "Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la *Ley General de Instituciones de Crédito*". 23º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, Vol. II, p. 809.

224 La comisión de dictamen el Senado quedó integrada con las Comisiones Unidas Primera de Crédito Público y Segunda de Hacienda, cuyos miembros fueron José Castellot, S. Camacho, Ramón Alcazar, Carlos Godí, Francisco de P. del Río y Manuel Ortega Reyes. 23º. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1908, *Senadores*, 1910, Vol. único, p. 584.

obligación de proteger y amparar con su autoridad suprema.

La comisión apoyó la decidida intervención estatal con un argumento netamente liberal, el Estado estaba obligado a vigilar y garantizar los derechos de los particulares sobre el del capital financiero. Pero el propio dictamen señalaba que la reforma debía garantizar mejor a las instituciones financieras "para la inversión de sus capitales tanto en su propio y atención que de esos capitales obtiene el público".²²⁵

La imagen de un aparente consenso construido por Limantour en torno a la reforma y que se refuerza con el debate de la cámara de origen, se matiza con una breve mención que hizo la comisión del Senado.

El proceso legislativo y en particular la demanda legislativa que había sido hecha pública, según indicaron los senadores, abrió un clima de desconfianza y apasionada censura, que quedó fuera de los espacios institucionales. No obstante, el dictamen de la colegisladora indicó que la reforma y las adiciones no podrían satisfacer "a todos los intereses, a todas las exigencias de las diversas opiniones".²²⁶

Este argumento mostraba una línea que los poderes públicos habían asumido explícitamente desde 1904 con la reforma monetaria. El gobierno no podía mantener una situación incua, había intereses afectados y no podía ser de otra manera, entonces habían sido la minería y la agricultura de exportación ahora eran los intereses de los bancos de emisión. La iniciativa ya había señalado que incluso era deseable que desaparecieran algunos de estos y para ello el proyecto de ley les abría la posibilidad de que se convirtiesen en bancos refaccionarios. La comisión al mismo tiempo hacía hincapié en que la Secretaría de Fomento había buscado "conciliar todos los pareceres, todas las pretensiones", para lo cual había introducido el artículo transitorio.²²⁷ Con esta disposición señalaba la dictaminadora se "pone término a toda crítica y a todo inconveniente que podría originar la práctica de la ley en sus diversas aplicaciones".²²⁸

El dictamen se aprobó en lo general por unanimidad con 44 votos.

En el transcurso del debate la comisión retiró algunos artículos para mejorar la técnica jurídica y sin discusión la reforma fue aprobada por unanimidad.

Desde la crisis financiera de 1902 el gobierno reorientó su política con el objeto de reequilibrar los sectores económicos. La crisis de 1908 obligó a reformar el sistema financiero para garantizar a los clientes sus depósitos y ampliar el crédito. para lograrlo era necesario reequilibrar el sistema bancario y devolverle su carácter regional.

No obstante, en el apartado precedente se ha visto que la regulación del mercado monetario quedó en manos de los representantes de los tres principales bancos de emisión --el Nacional, el de Londres y México y el Central-- los que impusieron las políticas y estrategias de la acuñación y emisión de numerario y papel moneda. que favoreció una competencia desleal hacia la banca

²²⁵ 23°. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1908, *Senadores*, 1910, Vol. único, p. 577.

²²⁶ 23°. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1908, *Senadores*, 1910, Vol. único, p. 578.

²²⁷ 23°. Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1908, *Senadores*, 1910, Vol. único, p. 578.

pequeña y local, una mayor concentración de recursos en la capital de la República incrementando así la desigualdad regional. Al tiempo que por la falta de recursos por la crisis y las prácticas monopólicas de la banca metropolitana impidieron que se desarrollara el tan ansiado crédito hipotecario y refaccionario, los bancos de emisión continuaron supliendo esta carencia para sus viejos clientes. No obstante, no nos es posible aquilatar los alcances de la reforma bancaria por el estallido de la lucha armada ya que imposibilitó llevarla plenamente a la práctica.

Para aliviar la falta de recursos para la agricultura el secretario de Hacienda solicitó autorización para organizar el crédito agrario, que se le concedió con el decreto del 17 de julio de 1908. Con base en éste se instituyó la Caja de Préstamos para el Fomento de la Irrigación.

Las actividades de la Caja se orientaron entre 1908 y 1912 a cubrir las deficiencias del sistema crediticio financiando las deudas de los terratenientes, sin embargo más importante aún es que dio un nuevo giro a la política agraria emprendida desde 1902, pues financió también las grandes empresas agrícolas o fraccionadoras con la condición de que realizaran obras hidráulicas para acondicionar tierras para el cultivo de colonos y propietarios a quienes estas empresas venderían los terrenos.

La política crediticia de la Caja estaba estructurada en torno a la idea de que la modernización de la agricultura sería impulsada por grandes empresas nacionales de irrigación o por negociaciones agrícolas o ganaderas. El crédito no estaba destinado a agricultores individuales ya fuesen medianos o pequeños sino únicamente a estas empresas. La legislación precisó estas restricciones "ningún otro préstamo se hará por la Caja, sino bajo la responsabilidad de un banco de concesión federal o de alguna de las sociedades de que habla el artículo 3º. de la misma ley".²²⁹ Dichas sociedades eran las entidades financieras que podrían organizarse con el objeto de ayudar a las empresas agrícolas e industriales.

De manera que la Caja estaba concebida para impulsar la creación de una agricultura vinculada al mercado nacional, operaría con propietarios que condujeran sus fincas con criterios comerciales y métodos modernos, beneficiando a las haciendas que manejaban grandes volúmenes de producción.

Los magros resultados obtenidos con la reforma a la ley bancaria y el establecimiento de la Caja, muestran el doble efecto de la crisis de 1908: favoreció la formulación de nuevas leyes para evitar la inequidad al tiempo que estrechó las alianzas entre las oligarquías regionales, sectores financieros de alcance nacional y el Ejecutivo (por lo menos con ciertos sectores político-económicos de este poder público y en particular con el secretario de Hacienda), lo que inhibió la reorientación de la política económica.

²²⁸ 23º Congreso. Sesión del 29 de mayo de 1908, *Senadores*, 1910, Vol. único, p. 578.

²²⁹ SHCP, 1909, p. 3. Citado por Oñate, 1985, p. 360.

Conclusiones

En este capítulo se han estudiado las sucesivas reformas al sector agrario y al sistema financiero. En ambos procesos se expresa una reorientación de las políticas impulsadas por el Ejecutivo en búsqueda de mayor equidad y cierta protección a las clases trabajadoras y desvalidas.

En lo que a política agraria se refiere, el tránsito aunque acelerado fue escalonado. En 1900 se promulgó la reforma al artículo 27 constitucional que habilitó a las corporaciones civiles y en particular a los municipios y las instituciones de beneficencia a adquirir y administrar bienes raíces. En el apartado "*Los límites del federalismo: propiedad y corporaciones*" se señaló que a la Cámara de Diputados preocupaba que la reforma favoreciera la concentración de tierras en manos del clero, y algunos representantes se mostraron inquietos ante la posibilidad de que se reanimaran las comunidades indígenas. En cambio, el Senado desde una posición mucho menos jacobina y más pragmática propuso que se permitiera a los ministros de los diversos cultos dirigir y administrar los establecimientos de beneficencia, modificación que fue introducida a la legislación.

El proyecto de reformas que Venustiano Carranza presentó en 1916 al Constituyente de Querétaro ilustra la profunda permanencia del pensamiento liberal-jacobino con los prejuicios constitutivos de este horizonte cultural doctrinario. El Primer Jefe propuso que se reformara el artículo constitucional para que se prohibiera expresamente que las instituciones de beneficencia privada pudieran "estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta del abismo".²³⁰ En el mismo documento Carranza explicitó su punto de vista. La reforma era necesaria porque "el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas".²³¹ Posteriormente los gobiernos posrevolucionarios con un discurso similar se afirmarían como herederos de las *Leyes de Reforma*.

Durante el gobierno porfiriano el discurso del Ejecutivo cambió de manera repentina en 1904. En la década anterior la política económica fundamentalmente se había dirigido a favorecer a los intereses financieros, mineros y a la agricultura comercial, lo que propició la consolidación de poderosos grupos regionales unidos por vínculos de parentesco y redes políticas que tendieron a concentrar las actividades de estos tres sectores.

La nueva inclinación del Ejecutivo se muestra cabalmente en la exposición de motivos que José Y. Limantour presentó acompañando la iniciativa de reforma monetaria, que proponía se estableciera el sistema cambiario oro. La reforma tenía como principal objetivo estabilizar el peso y con ello frenar el proceso inflacionario. En el apartado "*Las reformas al sistema financiero: de la búsqueda de la equidad al fortalecimiento del liberalismo oligárquico*" se ha mostrado que el secretario de Hacienda, ante las resistencias que los mineros presentaron a la reforma, indicó que el Estado no podía mantener una situación incua y si algunas minas se veían obligadas a cerrar era incluso deseable que así fuese, puesto que esas energías se desolazarían a empresas más productivas. El costo para la Nación sería ínfimo comparado al que día con día tenía que pagar el

²³⁰ "Mensaje del Primer Jefe" [1916], 1988, p. 754.

²³¹ "Mensaje del Primer Jefe" [1916], 1988, p. 754.

conjunto de la sociedad mexicana, y en particular los sectores populares, que veía disminuido su poder adquisitivo a consecuencia de la inflación.

La reforma monetaria también golpeó los intereses de la agricultura comercial, puesto que los empresarios se quedaron sin el premio que obtenían al producir con costos cotizados en plata devaluada y exportar en precios cotizados en oro. A ello se añadía una disposición relativamente menor, se prohibió el pago de salarios en otra forma que no fuera en numerario, y con ello indirectamente se abolió la tienda de raya y se buscó la monetización de los campesinos. Es posible que la decisión de implementar la reforma, a pesar de que se sacrificaban los dos sectores de exportación más importantes: la minería y la agricultura, obedeciera a una necesidad de reestructuración de la economía nacional, pues de manera paralela los secretarios de Fomento y Hacienda buscaron favorecer la industria mexicana llamada entonces a producir las mercancías que se importaban.

Es probable que el Ejecutivo se permitiera afectar los intereses de los grandes empresarios agrícolas pues habían demostrado su ineficacia productiva. Tal y como señalara Genaro Raigosa en "La evolución agrícola" (1901) no producían lo suficiente para alimentar a la población mexicana, además sus productos eran sumamente caros, por lo que el Estado se veía obligado a importar granos básicos. Acaso con el decreto de 1902 (que apoyó al pequeño propietario que producía para el autoconsumo y, en el mejor de los casos, para los mercados locales) se esperaba que garantizando los terrenos de los ocupantes (con la supresión de las compañías deslindadoras y con la titulación de sus tierras) empezarían a producir para el mercado, lo que incrementaría los volúmenes de las cosechas y los productos se abaratarían. De ser factible esta hipótesis, entonces nos encontraríamos ante una reorientación cualitativa de la política económica y ante --lo que hoy llamaríamos-- el inicio de una nueva estrategia de desarrollo que tendía a la "substitución de importaciones" y al apoyo del "minifundista".

Los efectos nocivos de la crisis financiera de 1908 dieron lugar a una nueva aceleración en la búsqueda de nuevas políticas económicas que permitieran una mayor equidad social. El mismo discurso agresivo que Limantour utilizó en 1904 se manifestó en la iniciativa de 1908 para reformar la ley bancaria. En esta ocasión, el secretario anunció que las condiciones para los privilegiados bancos de emisión serían mucho más restrictivas puesto que era necesario, reequilibrar el sistema financiero y expandir el crédito. En la exposición de motivos se preveía que algunos bancos regionales de emisión desaparecerían, por ello la iniciativa estableció medidas para que se pudieran transformar en instituciones de crédito refaccionarias.

El proyecto de ley sometido por el Ejecutivo propuso dos duras medidas para las oligarquías regionales. Por un lado, prohibió a los bancos de emisión que prorrogaran los créditos que otorgaban a los empresarios agrícolas con el objeto de que los bancos no inmovilizaran sus recursos por una pesada cartera vencida. Los recursos para el campo debían destinarlos la banca refaccionaria e hipotecaria, sin embargo, estas instituciones de crédito no se habían desarrollado en México y tampoco lo hicieron entre 1908 y 1913, año en que se desplomaría el sistema financiero. Por otro

lado, la iniciativa propuso imposibilitar el autopréstamo, elemento clave que sostenía a la mayor parte de las actividades empresariales mexicanas.

Limantour para justificar esta última disposición sólo aludió a “motivos morales” pero es posible que --al igual que en la ley bancaria de 1894-- el ejecutivo federal intentase implantar un sistema financiero moderno basado en sociedades anónimas, en lugar de que se sustentara en vínculos personales. No obstante, la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados, conocedora del funcionamiento de la iniciativa privada mexicana, atemperó las disposiciones propuestas en el proyecto de ley y modificó el alcance de sus objetivos. La ley promulgada únicamente trató de garantizar que los créditos que los bancos otorgaran a los miembros de sus consejos de administración se destinaran a empresas solventes.

La búsqueda por establecer un nuevo marco institucional que reequilibrara a los sectores productivos se evidencia con mayor claridad aún en la ley agraria de 1909 cuyo fin era garantizar los terrenos de los indígenas y así protegerlos de “la avaricia” de los hacendados.

No conocemos con certeza los motivos que condujeron a esta reorientación, acaso era una respuesta a las demandas de los grupos de oposición o quizá atendió a las protestas que los pueblos y ayuntamientos presentaban a la Secretaría de Fomento, tal vez era una exigencia para el desarrollo de los proyectos económicos del Ejecutivo, o posiblemente era una conjunción de todos estos factores. De cualquier modo queda sin respuesta una interrogante ¿por qué la nueva política económica se emprendió hasta iniciarse el siglo XX?

No cabe duda en que era una solución, si se quiere precaria, a antiguas demandas de justicia pero sentó las bases que serían desarrolladas en la legislación emanada de la revolución, como tratará de mostrarse.

En la vida rural se había operado una profunda transformación generada en los últimos años de la década de 1880 y a lo largo de 1890 que dio lugar a que hacia 1900 se expresara una nueva oposición cuyas demandas dejaron de tener un carácter meramente local para convertirse en demandas y propuestas de carácter nacional. En el capítulo 4 de este trabajo se ha señalado que los campesinos en los años 1890 no sólo expresaron su inconformidad por la venta de las tierras ejidales, sino fundamentalmente por los cambios que tuvieron lugar en el manejo de los recursos globales de la agricultura: tierra, aguas, bosques, pastos y la circulación de sus productos. Eran exigencias por el control y el manejo de estos recursos que se tradujeron en “demandas por el control político que sobre ellos deseaban ejercer los jefes de familia de la comunidad”. En consecuencia, los movimientos municipalistas, comunales y los círculos políticos (que se expenderían a partir de 1901) en el periodo 1880-1910 exigieron no sólo derechos sobre los recursos económicos, sino también la libertad de elección, de autonomía municipal, respeto a los derechos constitucionales de asociación y de petición.²³²

El crecimiento económico del país --la expansión de los caminos de hierro, el aumento de los volúmenes de la producción minera, el establecimiento de nuevas industrias y el fomento a las

²³² Hernández Chávez, 1993, pp. 120-121.

tradicionales-- junto con el crecimiento demográfico,²³³ permitió que se establecieran nuevos centros de producción --centros urbanos, mineros y ferrocarrileros, áreas agrícolas y ganaderas-- cuya demanda de obra de mano era abastecida por una población flotante. Sin embargo, el proceso de comercialización agrícola no sólo aumentó la presión sobre el campo al privar de recursos no renovables a pueblos y comunidades, sino que tampoco generó el suficiente empleo estable, por el contrario en la década de 1890 tendió a expulsar mano de obra.²³⁴

Los movimientos migratorios tuvieron un importante impacto en las reivindicaciones políticas del primer quinquenio de siglo XX, pues la emigración condujo a que la "cuestión social" de corte rural se prolongara a los nuevos centros de población. Las demandas sociales expresadas por jornaleros, aparceros, pequeños propietarios que nacían de la incertidumbre por el derecho de propiedad y el ejercicio de sus derechos políticos se amalgamaron con la incertidumbre por la inestabilidad laboral que vivían mineros y ferrocarrileros, a ello debe agregarse que los migrantes al no contar con la calidad de vecinos no podían ejercer sus derechos ciudadanos en las poblaciones tradicionalmente establecidas, al tiempo que las autoridades estatales negaron a los nuevos centros de población el estatuto de pueblos y, por ende, carecieron también de las autoridades electas que solían defender los derechos tradicionales de los pueblos.²³⁵ El primer movimiento que pretendió dar una respuesta que articulaba el descontento social fue el magonismo y de ahí su importancia.

Al compararse el nuevo discurso de las elites y del Ejecutivo con las exigencias del Programa del Partido Liberal Mexicano (1906) asombran las coincidencias en los principios, argumentación y soluciones propuestos, ello sin duda se explica por las raíces liberales del llamado movimiento magonista. Pero antes de contrastar el discurso de la disidencia con el de la elite política deben destacarse los cambios operados en el Ejecutivo.

La legislación que se ha estudiado en este capítulo muestra un cambio cualitativo en sus sustentos doctrinarios que denota una transformación en la concepción de las tareas fundamentales del Estado. En el constituyente de 1856 y en la República Restaurada el acento del liberalismo mexicano se puso en la igualdad de los ciudadanos ante la ley. En el segundo lustro de la década de 1900 el acento se trasladó a otra tarea definitoria del Estado liberal: equilibrar los diversos sectores sociales. Este cambio fue posible a partir del paulatino abandono del *justnaturalismo* y la afirmación del positivismo, es decir se transitó del reconocimiento de los derechos naturales del hombre, como sustento de las instituciones políticas y sociales, a la noción de garantías individuales y colectivas que el Estado otorga en la Constitución y sus leyes reglamentarias. De modo que el positivismo que otorgó las bases doctrinarias necesarias para abrir una intervención directa del estado en la regulación económica y en materia social. Así en el porfiriato tardío se encuentran diversas disposiciones --que no alcanzaron a ser plenamente aplicadas, pero después serían elogiadas como los logros de la Revolución-- éstas fueron la obligación de pagar el salario en moneda de curso legal

²³³ La población total del país era de 9.6 millones de habitantes y en 1900 se estima que llegó a los 13.6 millones. Hernández Chávez, 1993, p. 138 *apud* Guerra, 1988, Vol. I, p. 353.

²³⁴ La población rural económica activa en 1877 representaba el 60% total de los habitantes, aumentó para 1900 a 60% y a 68.1% en 1910. Hernández Chávez, 1993, pp. 138 *apud* Guerra, 1988, Vol. I, p. 353.

²³⁵ Para mayores detalles véase Hernández Chávez, 1993.

y la legislación agraria, e incluso la elite política había propuesto establecer salarios mínimos y reducir la jornada laboral, pero estos dos últimos ni siquiera se convirtieron en iniciativas de ley.

El instrumento con el que el Ejecutivo contó eran los resabios de corte patrimonialista que quedaban en el marco jurídico: las concesiones. Así, el Ejecutivo propuso la reorientación de la política económica limitando aquello que continuaba bajo el dominio directo de la Nación: el subsuelo, la banca y los terrenos baldíos y nacionales. A los ocupantes de los terrenos que habían pertenecido a comunidades indígenas se les dio un título de propiedad precario --que según explicó el secretario de Fomento-- se asemejaba a la naturaleza de las concesiones.

En la política agraria se muestra otro tránsito del jusnaturalismo al reconocimiento de la etnicidad con una legislación diferenciada. Pero, cabe insistir que el jusnaturalismo había permeado de tal modo en el horizonte cultural mexicano que, a diferencia de la legislación colonial o la norteamericana, los indígenas se beneficiaban no por sus atributos raciales sino que el Ejecutivo reconocía una deuda histórica: eran los grupos más pobres de la sociedad que merecían una atención especial y, por ende, la intervención directa de la administración central, pero se insistió en que era una medida transitoria para convertir a los indígenas en propietarios y cabaes ciudadanos.

Una somera comparación del discurso del Ejecutivo y élites políticas con los discursos revolucionarios permitirá evaluar los alcances del primero.

En "La evolución agrícola" (1901) Raigosa sostuvo la necesidad de elevar el nivel de vida de los trabajadores del campo, lo que redundaría en los intereses del conjunto de la Nación. La misma línea de argumentación propuesta por Raigosa fue desarrollada por el PLM que en su programa indicó que "mejorar la situación económica de la clase más numerosa del país, encierra la base de una verdadera prosperidad nacional. Es axiomático que los pueblos no son prósperos sino cuando la generalidad de los ciudadanos disfrutan de particular y siquiera relativa prosperidad".²³⁶ Así, los magonistas coincidían con el varias veces senador en que "cuando los millones de parias" comiensen menos mal, vistieran y calzaran "la demanda de mil géneros y objetos que hoy es insignificante aumentará en proporciones colosales, y la industria, la agricultura, el comercio, todo será materialmente empujado a desarrollarse en una escala que jamás alcanzaría mientras subsistieran las actuales condiciones de miseria general".²³⁷

El PLM demandó que la Nación cediera tierras a todo aquel que las solicitara para cultivarlas. Esta era una medida que el Estado ya aplicaba de manera restringida en favor de los colonos y de los indios pacíficos. Las restricciones que propuso el Partido Liberal para los beneficiarios eran las mismas que impuso el decreto de 1909, no podrían venderlas y la extensión quedaría limitada a un *maximun*, esta última condición formaba parte de las leyes de colonización promulgadas en la segunda mitad del siglo XIX.

Las Bases de 1902 que suspendieron las labores de las compañías deslindadoras, buscaron crear un recurso simbólico por el cual el Ejecutivo se convertía en árbitro de los conflictos derivados por la tenencia de la tierra y se presentaba a las compañías como únicas responsables de

²³⁶ "Programa del Partido Liberal Mexicano" [1906], 1974, p. 13.

²³⁷ "Programa del Partido Liberal Mexicano" [1906], 1974, pp. 13-14.

las tensiones, no tuvieron ningún efecto entre los más radicales, y quizá éste fue el fracaso más importante de dicha legislación. Así el Programa del PLM cuatro años más tarde afirmaba que

la falta de escrúpulos de la actual Dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos ajenas heredades, la desatentada rapacidad de los actuales funcionarios para adueñarse de lo que a otros pertenece, ha tenido por consecuencia que unos cuantos afortunados sean los acaparadores de la tierra, mientras infinidad de honrados ciudadanos lamentan en la miseria la pérdida de sus propiedades.²³⁸

La filiación socialista y anarcosindicalista de los miembros del PLM les permitió avanzar soluciones que no estaban dentro del espectro de posibilidades del gobierno porfiriano, como lo eran una ley de salario mínimo, jornadas de trabajo reguladas y la expropiación de los terrenos que los latifundistas mantenían improductivos, en especial esta última solución resultaba impracticable para un gobierno que se había visto incapacitado desde principios de la década de 1880 para reglamentar la expropiación por causa de utilidad pública, pese a que la Constitución de 1857 había previsto la posibilidad de ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento y previa indemnización.

Como última medida el PLM propuso la creación de un banco agrícola "para facilitar a los más pobres los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos".²³⁹ El objeto de la reforma a la ley bancaria de 1908 fue precisamente expandir el crédito para el campo con préstamos hipotecarios y refaccionarios, pero debe señalarse que estos estaban dirigidos a los hacendados y no a los pequeños propietarios, de ahí que la reforma se inscribiera en la orientación que he denominado liberalismo oligárquico.

En este capítulo se ha propuesto que la crisis de 1908 tuvo un doble efecto: por un lado propició una legislación que buscaba reequilibrar a los diversos sectores, por otra parte, estrechó las alianzas entre el Ejecutivo y las oligarquías locales ya fuese permitiéndoles desacatar la legislación federal y dejando a los gobernadores en libertad como en el caso chihuahuense o ya fuese permitiendo que la banca metropolitana se beneficiara de la reforma sin abrir las tan necesarias líneas de crédito hipotecario y refaccionario.

Precisamente el afianzamiento de las alianzas entre las oligarquías locales y el Ejecutivo favoreció una nueva línea de argumentación en los planes revolucionarios: el despojo. Es ilustrativo que el maderista *Plan de San Luis* indicara en su artículo 3º. que

Abusando de la ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario...²⁴⁰

Es de sobra conocido que los zapatistas en su *Plan de Ayala* retomaron este artículo. Pero en los planes citados no se criticó la legitimidad del proceso de desamortización civil ni de individualización de la propiedad sino que sus propuestas se presentan como una solución a la

²³⁸ "Programa del Partido Liberal Mexicano" [1906], 1974, p. 14.

²³⁹ "Programa del Partido Liberal Mexicano" [1906], 1974, p. 15.

demanda de justicia. No en balde el *Plan de San Luis* utilizó las significativas palabras “despojo”, “abuso”, “restitución”, y el plan zapatista prometió que los que contaran con los títulos de propiedad recuperarían sus terrenos, montes y aguas.²⁴¹ Es una lucha que a pesar de su reivindicación a los derechos tradicionales de los pueblos se inscribe en los criterios de legalidad liberales.

La permanencia del binomio propietario-ciudadano como base de la organización social y política del país se expresa en cada uno de los planes y de manera aún más contundente en el proyecto de reformas constitucionales que propuso Carranza en 1916, pues manifestó que la Nación repartiría tierras “fundando así la pequeña propiedad”.²⁴²

Las semejanzas de los discursos no sólo tienen como sustento el mismo horizonte cultural doctrinario, sino que además las elites políticas porfirianas por el influjo del positivismo y los grupos disidentes y después revolucionarios con su demanda de justicia nuevamente coincidieron en la necesidad de una activa intervención directa del Estado para reequilibrar los sectores productivos. No en balde, uno de los elementos definitorios del nuevo pacto social que se plasmó en la Constitución de 1917 fue la resignificación del antiguo patrimonialismo de la tradición jurídica española, así el artículo 27 inició señalando

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...]

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Debe enfatizarse que las reformas tardías que inició el gobierno porfiriano se basaron en la reestructuración de las concesiones, elemento de corte patrimonialista, y dieron una nueva legitimidad a los ocupantes de tierras de buena fe asentando la ocupación y posesión como origen de la propiedad.

La demanda de justicia que en un inicio cohesionó a los grupos disidentes y revolucionarios reviste varios elementos que conviene explicitar.

Primero, la demanda de justicia parte de la convicción de que se había infringido la Constitución, y dejado de lado los logros de la revolución liberal, en particular los distintos grupos revolucionarios insistieron en que el gobierno de Díaz había permitido el incremento de la influencia social del clero y de su poderío económico.

Segundo, las demandas de justicia incluyeron una nueva exigencia, el reconocimiento de derechos tradicionales de los pueblos, pero debe enfatizarse que estos no estaban instituidos en la Constitución.

²⁴⁰ “Plan de San Luis Potosí” [1910], 1974, p. 37.

²⁴¹ El *Plan de Ayala* en su artículo 60, defendió de derechos tradicionales exigiendo “la restitución de los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entraran en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades...”. Plan de Ayala [1911], 1974, p.

²⁴² “Mensaje del Primer Jefe” [1916], 1988, p. 754.

Tercero, la inversión masiva de capitales extranjeros en el país creó una demanda de corte nacionalista que se expresa en la década de 1900 que exigió la reorientación de la política económica.²⁴³

Estos tres elementos dieron forma a un nuevo proyecto de nación pero la diferencia fundamental entre la legislación porfiriana, y los planes revolucionarios y el nuevo pacto federal de 1917 descansó en los alcances de la intervención del Estado.

El artículo 7o. del *Plan de Ayala* estableció que:

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.²⁴⁴

El Plan de Ayala, la ley constitucionalista del 6 de enero de 1915, el Programa de Reformas Políticas y Sociales de la Convención y el artículo 27 de la ley fundamental de Querétaro hicieron de la dotación de tierras el principal instrumento del Estado para reequilibrar los sectores rurales.²⁴⁵ Pero cabe insistir en que la expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización fue una posibilidad instituida en el Estado liberal.

Tratándose de un pacto social que emergía de la lucha armada construyó su legitimidad tratando de destruir las bases del régimen precedente, y así el artículo 27 constitucional declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas "por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día lo. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales, se hubiesen invadido u ocupado ilegalmente sus terrenos".

Es cierto que fueron muy escasos los resultados obtenidos con la reforma monetaria de 1905, las modificaciones a la ley bancaria de 1908 y la ley agraria de 1909 sobre todo si estos se miden conforme a sus objetivos declarados, y en ese sentido puede afirmarse que fracasaron.

²⁴³ Baste un botón de muestra. A Antonio Díaz Soto y Gama en 1901 le preocupaba que al pueblo poco le importara "el problema pavoroso de la absorción norteamericana". Díaz Soto y Gama, [1901], 1988, p. 76. Félix Palavicini en su opúsculo "Pro-Patria" señaló que los intelectuales parecerían "sentir ya el látigo del tío Samuel sobre los descendientes del Rey Poeta Netzahualcoyotl. Hemos ido dejando en sus manos férreas la civilización de las industrias, han invertido su capital en las mejores empresas, son los poseedores de las vías de comunicación y nuestro crédito internacional depende de ellos. Todo parece indicar la más completa dominación de los vecinos en la Nación y cierta prensa clama dolorosamente contra el peligro y llora al pensar que es inevitable". Palavicini [1905], 1988, pp. 128-129. Venustiano Carranza en su proyecto de reformas argumentó que las sociedades anónimas habían adquirido grandes extensiones de tierra por ello "se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de manera ficticia, en manos de extranjeros". "Mensaje del Primer Jefe" [1916], 1988, p. 754.

²⁴⁴ "Plan de Ayala" [1911], 1974, pp. 75-76.

²⁴⁵ El artículo 27 elaborado en Querétaro estableció que para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública "se dictarán las medidas necesarias para, el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación: para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación." Constitución [1917], 1988, p. 826.

La distancia entre la legislación y su aplicación en la primera década del siglo XX puede explicarse al tenerse en cuenta varios elementos. Primero, las elites políticas no eran un todo homogéneo, había divergencias entre los grupos políticos, entre los grupos de interés, había tensiones entre los diversos estados y entre estos y la administración central, lo mismo ocurría en el poder Ejecutivo, aunque el Presidente de la República fuese el único responsable, no era un órgano monolítico. Por el contrario, en su seno se reunían secretarios de Estado con diversas tendencias con el objeto de equilibrar los intereses divergentes. Un ejemplo lo presentan las tensiones que posiblemente se suscitaron entre el secretario de Hacienda, José Y. Limantour, y el subsecretario de Fomento, Andrés Aldasoro.

El primero fue el encargado de formular las sucesivas *Bases* que guiarían una nueva legislación en favor de los sectores rurales más desfavorecidos. Fue también el encargado de negociar la supresión de las compañías deslindadoras cuyos accionistas eran miembros de las elites políticas regionales y nacionales, a él tocó negociar con los gobiernos de los estados para que acataran la nueva dirección agraria que emprendía la federación.

En cambio el secretario de Hacienda, pese a su agresivo discurso y pese a su afán por frenar la inflación con la reforma monetaria, sus acciones continuaron enmarcadas en el liberalismo oligárquico. La dirección de la reforma monetaria la entregó a los principales banqueros, la reforma bancaria tenía por objeto ampliar el crédito a los grupos empresariales y con el establecimiento de la Caja de Préstamos e Irrigación se abrieron nuevas líneas de crédito para los hacendados y permitió que se formaran nuevas compañías de deslinde para la irrigación, y con ello se frenaron los logros de las *Bases* de 1902.

Segundo, no se trataba únicamente divergencias entre los funcionarios ni de una política errática o contradictoria. El gobierno federal tuvo que dirigir una política de compromiso con los diversos sectores productivos, pues de otra manera hubiese asfixiado a uno de ellos. La reforma monetaria redujo las ganancias de los exportadores agrícolas, pero era necesario garantizarles canales de crédito. En cambio, al igual que al formularse la ley bancaria de 1894 no se abrió el crédito para los pequeños propietarios, posiblemente porque los recursos eran escasos, en consecuencia se consideró preferible destinarlos a los empresarios que producían para el mercado y para la exportación, pues sus actividades aportaban un mayor beneficio para el conjunto de la economía que el que ofrecían los pequeños propietarios.

Tercero, las *Bases* de 1902 y la ley agraria de 1909 se orientaron a apoyar a indígenas y pequeños propietarios pero sin darles ningún otro apoyo económico. De ahí que la nueva política agraria resultase muy moderada, era apenas un ensayo.

Es de suponerse que se estableció una política diferenciada para cada uno de los sectores productivos en un proceso general de reestructuración del conjunto de la economía mexicana. Unas acciones fueron dirigidas para apoyar la agricultura comercial, otras para los grupos que producían para el autoconsumo, al tiempo que se impulsaba la industrialización en detrimento de la antigua minería de metales preciosos. Al Ejecutivo no escapó la importancia que tenía el control de las comunicaciones para lo cual lograría convertirse en socio mayoritario de Ferrocarriles Nacionales.

No es posible conocer los alcances que pudo haber tenido la legislación agraria que nunca llegó a promulgarse. Pero aun los primeros avances despertaron grandes resistencias en los estados. Así, se ha propuesto que el principal obstáculo para su aplicación, por encima de los tres elementos arriba señalados, fueron los gobiernos de los estados puesto que derruía las alianzas cimentadas veinte años atrás entre las oligarquías regionales y el gobierno federal. Más aún, la crisis de 1908 condujo a que se estrecharan los lazos entre los grupos oligárquicos, incluso nacionales y la federación.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS TENSIONES ENTRE LOS ESTADOS, EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN

A lo largo de este trabajo se han estudiado las transformaciones que tuvieron lugar en la relación entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión. Para ello, se estudiaron las principales funciones de este poder y los cambios introducidos en el marco institucional que modificaron las competencias del Congreso.

El estudio de la acción legislativa ha permitido conocer las transformaciones en el liberalismo y federalismo mexicanos. Debe subrayarse que en el espacio del Congreso de la Unión el liberalismo era una doctrina, un programa de acción, ampliamente consensado, ya que sus integrantes eran mayoritariamente miembros del llamado "Partido Liberal", incluso a partir de la década de 1880 en que el liberalismo mexicano se orientó a una mayor participación del capital extranjero y al beneficio de las elites locales se percibe el mismo consenso entre los congresistas. Ello se explica por el origen político de las elites, pues la inmensa mayoría había luchado entre 1862 y 1867 en contra de la intervención.¹

En cambio, la oposición y las resistencias surgieron al definirse y al concretarse el federalismo, primero con el restablecimiento del Senado y después en el ámbito del diseño e implementación de una política económica orientada a formar un mercado nacional. Una y otra vez emerge la misma tensión entre la federación y los estados; ¿cuáles serían las competencias de la administración central y cuáles las de las entidades? ¿Cómo integrar los intereses frecuentemente divergentes de los estados? ¿Cómo articular las diferentes entre los poderes generales y los regionales?

Debe recordarse que el Congreso de la Unión era la institución cuya función definitoria era articular los sectores político-sociales y sus intereses con los poderes federales y la misión específica del Senado era articular los intereses de los estados y la federación.

Trataremos ahora de recuperar el desarrollo general de la solución de articulación que entre 1867 y 1910 ensayaron las elites políticas. Es posible distinguir tres fases: entre 1867 y 1880 se caracterizó por una exacerbada competencia política e ingobernabilidad tanto en los estados como a nivel nacional.

¹ Guerra ofrece las siguientes cifras del pasado político de los funcionarios del porfiriato. 12 secretarios de Estado tomaron las armas en contra de la intervención, 41 gobernadores habían hecho lo mismo, 27 senadores y 31 diputados. Desafortunadamente la fuente no señala con claridad la proporción de estas cifras frente al número de funcionarios considerados, no obstante la cifras son elocuentes. Guerra, 1989, vol. II, cuadro A. IV. 3, p. 469.

En el periodo 1880-1887 se muestra la confluencia entre las elites regionales y la federación en torno al beneficio por el crecimiento económico y el uso en algunos estados de la intervención federal.

En los años 1887 a 1900 se asiste a la consolidación de las alianzas formadas en los periodos anteriores que se manifestaran en la continua reelección de los gobernadores de los estados y de los congresistas.

En los años 1900 a 1910 se perfiló una renovada competencia política en los estados.

Renovación del funcionariado e ingobernabilidad (1867-1880)

En la República Restaurada se observa una gran renovación de los ejecutivos locales, fruto de una alta competencia electoral entre los notables regionales. Son muchas las razones que lo podrían explicar: el interés por participar en la reconstrucción del país y en la transformación de éste por medio de las instituciones liberales, la defensa de cotos políticos y militares creados durante las guerras de Reforma y en contra del Segundo Imperio, etc. Pero la guerra contra la intervención también significó la movilización de una ciudadanía armada que combatió al lado de los liberales y que demandó el ejercicio de sus derechos políticos, lo que se tradujo en un notable incremento del número de electores cuya participación cambió los equilibrios y alianzas que la elite había alcanzado y dio paso a nuevos actores políticos.²

En cada estado la política interna se desarrolló a partir de sus propias particularidades, pero en términos generales se puede afirmar que en las entidades había por lo menos dos grupos políticos diferenciados. En algunas la competencia política se abrió entre los jefes militares que con iguales credenciales en su lucha contra el Imperio reclamaban el poder civil. Guerrero por ejemplo, quedó políticamente dividido entre Diego Álvarez (hijo de Juan N. Álvarez) y Vicente Jiménez, ambos destacados militares liberales.³ Frecuentemente la lucha de facciones encubrió intereses regionales divergentes, éste fue el caso de Puebla dividida entre los llaneros y los serranos.⁴ En estados de reciente creación como Campeche la competencia

² Un estudio detallado del incremento de los ciudadanos y electores en este periodo es el Carmagnani y Hernández Chávez, 1999.

³ Diego Álvarez había luchado en el sitio de Puebla, Vicente Jiménez combatió en Querétaro. Álvarez contaba las más de las veces con el apoyo de Juárez, y Jiménez con el de Díaz e Ignacio Manuel Altamirano. El conflicto estalló con un levantamiento armado en 1867-1868 comandado por Jiménez en contra del gobernador Álvarez, lo que obligó a Juárez a designar al general Francisco O. Arce como gobernador interino, decisión que fue impugnada en el Congreso de la Unión alegando que el Presidente había violado la soberanía de Guerrero. Illades, 2000, pp. 52-55.

⁴ Los serranos eran militares que procedían de la sierra norte del estado de Puebla, mientras que los llaneros eran notables del valle, frecuentemente hacendados y comerciantes.

política estalló desde 1858 entre dos clanes que habían sido protagonistas del movimiento separatista, uno encabezado por Pablo García, representante del poder civil, y el otro encabezado por el general Pedro Baranda, representante del poder militar. Chihuahua y Guanajuato ilustran las excepciones. En el primer caso la elección de Benito Juárez como presidente constitucional en 1867 sirvió para ratificar la alianza suscrita desde 1861 entre éste y Luis Terrazas. En lo que se refiere a Guanajuato, en 1867 se encargó del ejecutivo interinamente Florencio Antillón para ser reelecto como gobernador constitucional varias veces hasta 1877.

Es así como en la mayor parte de los estados se mostraba una misma problemática: las alianzas que entabló el llamado "Partido Liberal" para enfrentar el Imperio se habían roto con la restauración de la República.

Las características diferenciadas que adquirieron la competencia política y las contiendas electorales en cada estado fueron potenciadas por dos elementos de la legislación electoral: el arraigo local de la calidad de vecino y la pluralidad de formas de sufragio. El vínculo territorial y el incremento de los actores políticos permitieron que frecuentemente en las legislaturas estatales quedaran representados notables de los distintos grupos contendientes, lo que se tradujo en una conflictividad extrema entre el gobernador y el poder legislativo local.

En Aguascalientes, por ejemplo, en 1867 fue electo el coronel Jesús Gómez Portugal, pero al debatirse el presupuesto del estado se opusieron los diputados locales Ignacio T. Chávez y Alejandro Vázquez del Mercado, ambos se vieron obligados a abandonar la Legislatura, por lo que pronto se convirtieron en destacados miembros de la oposición. En 1871 Gómez Portugal, identificado en las elecciones presidenciales con Sebastián Lerdo de Tejada se vio obligado a renunciar al ser reelecto Juárez. La gubernatura interina la ocupó Ignacio T. Chávez, y se convirtió en gobernador constitucional uno de sus partidarios, Carlos Barrón, pero renunciaría para resultar electo el propio Chávez.⁵

El hecho de que accedieran los notables de varias facciones políticas a la Cámara de Diputados favoreció que allí también se manifestaran las pugnas locales, lo que contribuyó a crear el clima de ingobernabilidad que caracterizó a la República Restaurada. Ello se ilustra con la solicitud que presentaron en septiembre de 1869 al Congreso los diputados campechanos: Joaquín Baranda (representante por el Distrito Federal) y Juan Sánchez Azcona (representante por Tabasco) para desconocer al gobernador Pablo García. El Gran Jurado en mayo de 1870 ordenó al gobernador que se separara de su cargo y le suspendió sus derechos

⁵ Gómez Serrano, 1994, pp. 108-109.

políticos. Tomás Aznar, quien había sido electo vicegobernador, se convirtió en gobernador interino, pero ante las presiones internas se vio obligado a renunciar. En las elecciones resultó victorioso Joaquín Baranda y tomó posesión en diciembre del mismo año.⁶

El ejemplo campechano confirma que durante este periodo en el Congreso de la Unión había una representación de carácter territorial que estaba íntimamente relacionada a las facciones regionales. Asimismo ilustra la manera en que la ingobernabilidad local repercutió en el Congreso de la Unión, pues al estar representados los diversos grupos políticos de los estados, favoreció que fuesen los estados los que solicitaran la intervención federal para dirimir la problemática interna.⁷ Cabe destacar que los grupos opositores solían manifestarse en las legislaturas estatales y en el Congreso de la Unión. En cambio los grupos gobiernistas, además de contar con representantes en la legislatura local, frecuentemente buscaron el apoyo del Ejecutivo (ya fuese Juárez o Lerdo de Tejada), lo que indica una articulación entre los grupos políticos regionales y los poderes de la unión diferenciada. Pocas veces la oposición tuvo éxito y en ese sentido el caso campechano es una excepción. No obstante, que prosperara una acusación en el Gran Jurado en contra de un gobernador denota la creciente capacidad de los diputados para establecer alianzas y coaliciones al interior del Congreso y con los otros poderes federales. Es así como se puede afirmar que las coaliciones tenían un doble carácter, uno territorial que obedecía a intereses interregionales entre varios estados contiguos, y una con intereses políticos específicos.

La Ley Orgánica Electoral, que fue reformada en 1871 para dar una mayor representatividad a la pluralidad política del país, reforzó el ingreso de los diversos grupos regionales a la Cámara de Diputados federal, pues estableció que los electores primarios votaran primero para diputado titular y enseguida volvían a votar por el diputado suplente. Es decir, el suplente no era el segundo con mayor número de votos sino que este procedimiento daba cabida a que se reorganizaran de modo distinto las facciones en la segunda votación.

Con estos cambios en la legislación electoral --afirman Alicia Hernández y Marcello Carmagnani-- se "procuró garantizar la representatividad de las distintas facciones políticas en la medida en que dio cabida a la construcción de mayorías y minorías pues cada turno electoral

⁶ Negrin Muñoz, 1991, p. 95.

⁷ El documento presentado a la Cámara de Diputados por los diputados Sánchez Azcona y Baranda expresaba el conflicto entre poderes que se vivía en el estado, denunciaron atentados en contra de la Legislatura y en contra del Tribunal Superior de Justicia del estado, violación a las garantías individuales y desobediencia a los mandatos de la justicia federal, pues el gobernador había liberado a uno de sus partidarios, a Marcelino Castilla. Negrin Muñoz, 1991, p. 95.

permitía incluir como suplente a un candidato de las minorías",⁸ mecanismo que funcionó tanto a nivel estatal como federal.

Mucho se ha escrito sobre la intervención del Presidente de la República en la selección de candidatos al Congreso de la Unión. Daniel Cosío Villegas señala que los jefes políticos y miembros de su círculo político íntimo presentaban a Juárez listas en las que él palomeaba a los candidatos que debían resultar electos. Lo cierto es que no se conocen con certeza las prácticas informales que se siguieron en los procesos electorales, pero sin duda el control del Ejecutivo no llegó a ser absoluto ni sobre el aparato político ni sobre el territorio nacional.

A partir del proceso electoral de 1871 en el que contendieron por la presidencia de la República Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz se expresa con claridad que en el Congreso de la Unión no sólo había una representación de los intereses locales, sino también una representación "partidista" de carácter nacional. Pese a que en la República Restaurada hubo un alto porcentaje de diputados que votaban conforme a su conciencia y con base en coincidencias temática (representación fiduciaria) la mayor parte de los diputados se identificaron con alguno de los tres grandes grupos políticos: juaristas, lerdistas y porfiristas.

En el capítulo 2 de este trabajo se ha señalado que los juaristas y lerdistas favorecían el fortalecimiento del poder federal y del poder presidencial, mientras que los porfiristas se inclinaron porque se mantuviera un sistema unicameral, con una poderosa Cámara de Diputados, para el mejor control del Ejecutivo, al tiempo que desde un horizonte confederal defendieron la soberanía de los estados.

Porfiristas habían prácticamente en todas las entidades de la República, ya fuese por los vínculos personales y lealtades militares a Díaz, ya fuese como oposición al gobierno cada vez más autoritario primero de Juárez y después de Lerdo, o bien, porque se inclinaban por el programa político que acaudillaba Díaz.

La reforma de 1871 a la Ley Orgánica Electoral fue formulada en el Congreso de la Unión bajo circunstancias excepcionales. La Cámara de Diputados estaba dominada por *La Liga* --coalición de lerdistas y porfiristas en contra de Juárez. Una de las modificaciones que se introdujo a la legislación, fue sustituir las antiguas secciones por el distrito electoral, con ello es posible que *La Liga* buscara favorecer las alianzas regionales con los tres grandes caudillos. Las secciones se habían organizado con base en los intereses de cada localidad de lo que resultaba un mosaico fragmentado de particularidades. En cambio, los nuevos distritos agrupaban intereses interregionales y con ello se reagruparon y recogieron los hilos de esas

⁸ Carmagnani y Hernández, 1999, p. 390.

redes políticas locales previas en una organización más extensa y en torno a la cabecera política distrital.⁹ Probablemente esta modificación al ordenamiento electoral favoreció que al interior de los estados los electores mostraran una inclinación política diferenciada por regiones.

En Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí y Guanajuato las elites políticas se dividieron en gobiernistas y porfiristas y, por lo tanto, de igual manera sus diputados federales, pero en otras como Nuevo León se inclinaron mayoritariamente por el porfirismo. Más allá de la alianza entre el gobernador Jerónimo Treviño y el general Díaz, resulta importante señalar que la legislatura local era porfirista, como también lo fue la diputación neoleonesa del Congreso de la Unión, ello indica que la representación partidista se amalgamó con una representación de corte territorial.¹⁰

Al restablecerse el Senado en 1875 como la cámara que representaba los intereses de los estados para proyectarlos al horizonte federal, el Congreso debatió la manera en que debía integrarse. Nuevamente afloraron los grupos tradicionalistas que defendieron la representación territorial fincada en la calidad de vecino. La minoría propuso la elección indirecta y la supresión del requisito de vecindad, requisito que, según reconocieron los diputados, era frecuentemente violado. El pleno aceptó como acuerdo que se dejara de exigir la vecindad y se estableció que cada estado eligiera el sistema de elección conforme a su legislación particular.¹¹

Este ordenamiento marca un nuevo sentido en la representación, pues se buscó superar su arraigo localista y lograr que fuera nacional, paradójicamente se instituyó en la cámara que representaba a los estados y no en la Cámara de Diputados que representaba a la población.

En el capítulo 2 de este trabajo se ha señalado que el Senado fue instalado en 1875. En los estados controlados por gobernadores lerdistas --Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas-- sus senadores eran gobiernistas. En las entidades con electores divididos en gobiernistas y porfiristas --que arriba

⁹ La importancia de la introducción del distrito electoral está en que al trasladar el peso de la política a la cabecera del distrito se acercaba el cuerpo electoral a sus electores, residentes de las secciones y municipios del distrito. Asimismo reconfiguró las alianzas de los electores ya que el distrito electoral tuvo una extensión territorial mayor a la de los partidos pues comprendía a dos o más de estos, e incrementó su autonomía decisional pues las juntas distritales organizaban de manera autónoma el calendario del proceso electoral que culminaba con la elección del diputado titular y suplente. Carmagnani y Hernández, 1999, p. 390.

¹⁰ En Nuevo León se explica porque era una identidad que defendió celosamente su soberanía como parte de una cultura política que tendía al confederalismo exigiendo que la federación contara con facultades mínimas. Para mayores detalles sobre esta cultura política que prolongó hasta la Constitución de 1917, véase Luna Argudín, 2000.

¹¹ Para mayores detalles véase el capítulo 2 de este trabajo.

han sido señalados-- enviaron un representante porfirista y un leal lerdistista. Mientras que aquellos que se caracterizaban por sus exacerbados conflictos internos --Hidalgo, México, Puebla, Sinaloa y Sonora-- sus representantes no pudieron dar forma a una estable articulación entre sus regiones y la federación, puesto que en la 8a. Legislatura (1875-1876) llegaron a contar hasta con seis senadores.

Durante la República Restaurada en el Congreso no sólo convivieron sino que se fusionaron varias formas de representación.

La fiduciaria se expresó en el voto independiente. En el capítulo 2 se ha visto que fue común que los diputados pertenecieran a una u otra facción "nacional", pero votaban conforme a su conciencia en asuntos específicos. Por ejemplo, Ezequiel Montes fue un destacado miembro del grupo parlamentario porfirista, sin embargo trabajó arduamente a favor del restablecimiento del Senado, institución que rechazaban los seguidores del general Díaz. Mientras que el juarista Gabriel Mancera votó sistemáticamente en contra de la instauración de una segunda cámara.

Otra forma de representación tenía origen en las facciones locales de las entidades y permitió que los conflictos estatales se expandieran al Congreso. Ello se expresó en alianzas y coaliciones parlamentarias que pugnaron por separar a ciertos gobernadores de sus cargos, ya fuese solicitando que se sometiera a juicio político o apoyando la intervención federal, como puede observarse en el capítulo 2.

Una tercera forma de representación fue la territorial que era fruto de los intereses de las localidades. Esta estaba potenciada por el requisito de vecindad que se exigía a los legisladores y cuya finalidad era llevar a los poderes y distritos electorales. Esta forma de representación se manifestó en el voto e iniciativas presentadas por las diputaciones del Congreso, mismas que obedecían a intereses interregionales específicos. Por ejemplo, las diputaciones frecuentemente solicitaron la construcción de caminos y puentes que permitieran unir localidades de estados contiguos. Los estados de la frontera norte solían presentar iniciativas conjuntas para que los apoyara en su lucha contra los indios bárbaros. Cabe destacar que la representación territorial también se expresó durante 1867-1880 en el mandato imperativo (o representación por espejo). Es decir, los diputados llegaban al Congreso con instrucciones de la legislatura del estado que representaban en el sentido que habrían de votar, ello se ilustra en las resistencias que presentaron que impidieron que se suprimieran las alcabalas.

La cuarta forma de representación eran las "facciones nacionales" pues los congresistas se identificaban como partidarios de alguna de las tres personalidades del momento: Juárez,

Lerdo y Díaz. Al interior de cada una de las facciones había diferencias importantes, por ejemplo los legisladores porfiristas hacia 1871 estaban divididos entre los que preferían tomar las armas y suscribieron el *Plan de la Noria* y los que preferían una solución civilista y con ese fin formaron la *Asociación Democrática Constitucionalista*. Esta forma de representación se fusionó con las otras tres descritas, pero interesa hacer hincapié en la manera en que se amalgamó con la representación que tenía por origen las facciones locales. Esta fusión se expresa con especial nitidez en el periodo en que funcionó *La Liga* en 1871. Los lerdistas y porfiristas tenían un interés común en obstaculizar la reelección de Juárez y como fórmula de compromiso desde el Congreso apoyaron que el Ayuntamiento de México quedara en lerdistas y que en Guerrero se diera la gubernatura al grupo porfiristas, en ambos casos desplazaron a los juaristas.¹²

El anexo 6 muestra que el triunfo de la rebelión de Tuxtepec condujo a que la mayor parte de los gobernadores fueran substituidos por comandantes militares de la facción victoriosa, ello aunado a los procesos electorales para restablecer el orden constitucional en todas las entidades de la República propició una recomposición de las alianzas entre la federación y los estados que permitiría sentar una nueva gobernabilidad, pero se trataba aún de alianzas endebles, pues la estabilidad política en la mayor parte del país se alcanzaría plenamente hasta la segunda mitad de la década de 1880. Prueba de ello es que en casi todos los estados del centro --México, Morelos, Tlaxcala, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí-- encontraron una pronta estabilidad favorecida por la cercanía a la ciudad de México y a la posible movilización pronta de tropas federales. En otros, como Chihuahua, la federación y los poderes locales formaron alianzas ante enemigos comunes: los apaches. En cambio destacan por su inestabilidad cuatro estados norteros: Nuevo León, Coahuila, Sonora y Tamaulipas. A los que añaden dos entidades del Centro: Puebla y Zacatecas. Más aún, en la mayoría de ellos la conciliación sólo se alcanzó por medio de la desaparición de poderes, (problema que se estudió con detalle en los capítulos 2 y 3).

La estabilidad en el centro del país se fincó fundamentalmente en alianzas de carácter militar. Por su permanencia cabe destacar la del clan Cravioto en Hidalgo. Rafael Cravioto se unió al plan porfirista y tras tomar la ciudad de Pachuca quedó encargado de la gubernatura y comandancia general, para convertirse en gobernador constitucional en abril de 1877. A nivel local suspendió a presidentes municipales y asambleas nombrando en su lugar a nuevos funcionarios. A nivel federal es posible que su calidad de tuxtepecano y las lealtades militares

¹² Perry, 1979, p. 165.

que lo unían a su compañero de armas Manuel González le permitieran trabar una estable alianza con los más destacados porfiristas puesto que en las elecciones para diputados federales se presentaron como candidatos: Manuel González, Protasio y Ciro Tagle, Mariano y Vicente Riva Palacio, Benito Juárez hijo y Francisco Z. Mena. Varios de ellos con intereses en el estado.¹³ De modo que la escasa articulación que se había observado entre los intereses de los poderes federales y los regionales para Hidalgo en 1875, dos años después se había convertido en una completa fusión.

Como puede observarse en el anexo 7 el clan Cravioto se mantuvo al frente de la gubernatura hasta 1897. Al renovarse la presidencia de la República y la gubernatura del estado en 1880 y 1881 respectivamente se encargó del ejecutivo local Simón Cravioto, mientras que Rafael Cravioto obtuvo una senaduría, lo que muestra de manera temprana una práctica frecuente en el porfiriato: senadores que se convierten en gobernadores y viceversa.¹⁴

Frecuentemente se ha señalado que el Senado era un depósito de exfuncionarios "una destitución anticipada, un desfavor que se disfraza con la apariencia de un premio de consolación", un cargo decorativo cubierto de honra.¹⁵ Por el contrario, se ha intentado mostrar que el Senado era el poder federal en el que estaban representados los intereses de los estados. Una curul era codiciada por los exgobernadores y elites locales pues como senadores podían no sólo vigilar y defender los intereses de sus entidades y grupos políticos al que pertenecían. Aguascalientes brinda un ejemplo ilustrativo. El general Francisco Gómez se convirtió en gobernador del estado al triunfo de la rebelión de Tuxtepec, le sucedió en el cargo Miguel Guinchard gracias al apoyo que le brindó el doctor Ignacio T. Chávez, quien a su vez había sido gobernador interino (1871-1872) y constitucional (1872-1875) de la entidad.¹⁶ Chávez era sin duda un miembro clave de los grupos políticos de la entidad, lo que le permitió reelegirse como senador --aunque de manera intermitente-- entre 1880 y 1908. Además, si se contaba con un suplente aliado, era un cargo que les permitía tomar licencias por largos periodos. Este fue el caso de Rafael Cravioto quien dejó la curul para desempeñarse en 1881 como jefe de las fuerzas federales que operaban entre Tenango y Huauchinango, así pudo contar con el poder

¹³ Cosío Villegas, 1972, p. 470.

¹⁴ En el capítulo 3 se ha señalado que Cosío Villegas consigna otro ejemplo. El exgobernador de Veracruz Luis Mier y Terán con la ausencia de Rafael Cravioto se postuló como senador por Hidalgo, al igual que el exgobernador de Puebla, Juan Cristóforo Bonilla. Cosío Villegas, 1972, p. 561.

¹⁵ Guerra, 1988, Vol. I, p. 114.

¹⁶ Gómez Serrano, 1994, p. 115. Desafortunadamente la fuente no brinda mayores detalles sobre la influencia que Chávez ejerció en las elecciones.

militar y su hermano con el civil.¹⁷ Sin duda, la principal ventaja que brindaba el formar parte del Senado era que permitía a los legisladores formar alianzas y coaliciones que trascendían el ámbito regional.

En el periodo 1880-1885 se observa una oleada de renovación de los ejecutivos locales, que obedeció a la reforma constitucional de 1877 que prohibió la reelección consecutiva. En específico a raíz de los comicios de 1880 en los que resultó electo Manuel González como Presidente, todos los gobernadores fueron renovados. El mejor ejemplo de continuidad de un mismo grupo político lo ofrece Oaxaca, entidad en la que fue electo como gobernador Porfirio Díaz para el periodo 1881-1884 y en las prolongadas ausencias del titular quedó encargado Mariano Jiménez. No obstante, la reforma constitucional abrió la posibilidad, aunque de manera limitada, de que llegaran al poder nuevos grupos políticos. Un caso excepcional, pero no por ello menos significativo, fue el de Rafael Arellano candidato independiente que gobernó Aguascalientes en el periodo 1881-1883, su eficiente administración le permitiría establecer los vínculos necesarios para posteriormente fungir de nuevo como gobernador (1895-1899).¹⁸

Las elecciones de 1884 por las que Porfirio Díaz regresó a la silla presidencial obligaron a una recomposición de alianzas entre los estados, y en las que muy posiblemente influyeron tanto el presidente entrante (Díaz) como el saliente (González).

Las alianzas continuaron basadas fundamentalmente en lealtades de carácter militar, como puede observarse en el anexo 6, ello favoreció que algunos notables pudiesen volver a desempeñarse como gobernadores --el general Francisco Gómez Hornedo en Aguascalientes (1883-1887), Diego Álvarez en Guerrero (1881-1885), Carlos Pacheco en Morelos (1884-1887), Luis Mier y Terán exgobernador de Veracruz y ahora gobernador de Oaxaca (1884-1887), Juan Gojón (1876-1877) en Tamaulipas. Mientras que en San Luis Potosí Carlos Díez Gutiérrez (1876-1881) dejaba el poder para entregárselo a su hermano Pedro (1881-1884).

En el resto de los estados de la República fue una oportunidad para que llegaran al poder nuevos grupos políticos. Uno de los que mayor permanencia tendría fue el formado en la legislatura local de Sonora que se convertiría en el clan Torres-Corral-Izabal.¹⁹

El segundo tipo de alianzas, y éste fue el rasgo definitorio de la década de 1880, descansó en las concesiones y contratos para la construcción de obras públicas.

¹⁷ Lau Jaiven y Sepúlveda Otaiza, 1994, p. 188.

¹⁸ Para mayores detalles sobre esta elección véase Gómez Serrano, 1994, p. 116.

¹⁹ Agradezco esta información a Saúl Jerónimo Romero.

En el capítulo 3 se ha indicado que al iniciarse la década de 1880 la venta de las tierras baldías y nacionales, la explotación minera y las nacientes instituciones de crédito tras una reforma constitucional quedaron reguladas por la federación con el objeto de formular una política económica nacional y facilitar la inversión extranjera que se juzgaba tan necesaria ante el escaso ahorro interno. El efecto inmediato fue que los estados perdieron sus tradicionales fuentes de ingresos, lo que condujo a que desapareciera uno de los principales sustentos del confederalismo decimonónico: la defensa de las rentas de las entidades. Con ello se fortaleció la administración central y los estados aceptaron perder facultades a cambio de participar de los beneficios de un inédito crecimiento económico. A nivel federal este proceso se manifiesta prácticamente en que todos los diputados y senadores que integraron el Congreso de la Unión tenían como horizonte el federalismo, lo que propició una mayor colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo. Las resistencias y la oposición a que se menguara las fuentes tradicionales de ingresos de los estados surgieron de las legislaturas y de los gobiernos de los estados, como se ha visto en el capítulo 3 al analizarse la iniciativa de 1881 para suprimir las alcabalas. La distancia entre las demandas de los congresistas de la unión y las de los estados nos permite suponer que en el primer lustro de la década de 1880 se había transformado la representación perdiendo sus raíces territoriales, acaso formando una representación nacional, pero perdiendo su articulación con las demandas y necesidades de los estados.

En la misma década fue necesario dar forma a nuevos mecanismos de articulación entre los estados y los poderes federales que se revisan a continuación.

La compra-venta de terrenos baldíos y nacionales, el tenido de vías férreas, y la construcción de obras públicas se convirtieron en un nuevo recurso político para la integración de las elites políticas locales y nacionales. A nivel local en Chihuahua el grupo gobernante pachequista favoreció el enriquecimiento ilimitado de su rival político el clan Terrazas, en ese momento aislado del poder político. En Chiapas los agricultores continuamente se quejaron con el gobernador Manuel Carracosa de que ese sector económico no progresaba porque lo monopolizaba dos caudillos Donaciano Gómez en Chiapa de Corzo, y en el Soconusco el exgobernador Escobar.²⁰ Al parecer en Guanajuato la estabilidad política se había alcanzado con una equilibrada repartición de contratos y concesiones entre los empresarios locales, quienes invirtieron en el ferrocarril, en la electrificación del estado y en la infraestructura básica para la minería.²¹

²⁰ Pérez Salas y Guillén, 1994, p. 139.

²¹ En Guanajuato los primeros ferrocarriles de la entidad fueron construidos por los empresarios locales en particular las vías que comunicaron a las ciudades de Celaya, León, Salamanca, Irapuato y Silao con la ciudad de

El ejemplo más ilustrativo de la confluencia de intereses políticos y económicos lo brinda el regreso de Joaquín Baranda como gobernador de Campeche. Desde el triunfo de la rebelión de Tuxtepec el escenario estatal había quedado dividido en dos facciones, una encabezada por Marcelino Castillo, la otra por los hermanos Joaquín y Pedro Baranda. Tras infructuosas rebeliones del segundo grupo, se hizo cargo de la gubernatura en 1880 el próspero comerciante Arturo Shiels, quien inició la reconciliación de los campechanos otorgando varias diputaciones al grupo barandista que previamente lo habían tratado de derrocar,²² y favoreciendo sus concesiones para la construcción de vías férreas.²³ Joaquín Baranda pronto se convirtió en un personaje clave del porfiriato no sólo había desempeñado numerosos cargos en el estado incluyendo la gubernatura, había sido también diputado federal y senador. El presidente González lo designó secretario de Instrucción y Justicia, mientras que el general Pedro Baranda se convirtió en comandante de la onceava zona militar --que comprendía a Campeche, Yucatán y Tabasco. Así desde los poderes federales le sería posible tomar posesión del ejecutivo campechano, cargo que, junto con su hermano el general controlaría hasta 1901, aunque formalmente lo desempeñaran otras personas, pero todas ellas estrechamente vinculadas al grupo barandista (véase el anexo 7).

Los Cravioto de Hidalgo muestran el tránsito de una alianza originalmente militar a otra basada en los intereses económicos, por ello es significativo que en mayo de 1885 se presentara en la Cámara de Diputados una acusación en contra de los hermanos Cravioto, del gobernador Simón y del exgobernador Francisco, por lo que hoy conocemos como enriquecimiento ilícito, pero la Cámara no le dio seguimiento.²⁴

La reorganización en los estados no siempre pudo hacerse a partir de intereses comunes entre la federación y aquellos. Por el contrario en algunas entidades la relación llegó a ser tan

Guanajuato. A ellos se debieron los primeros intentos por introducir la electricidad. No obstante, éstas obras serían plenamente desarrolladas por empresas de capital extranjero en la década de 1890, como se verá más adelante. Blanco et al, 2000, pp. 132-135.

²² Los barandistas e importantes notables locales como José María Blengio y Salvador Dondé habían solicitado en 1881 al Senado de la República que declarara desaparecidos los poderes y nombrara un gobernador provisional que reconstituiera al estado, pero la cámara federal desechó la propuesta. Negrín Muñoz, 1991, p. 111.

²³ En septiembre de 1881 Joaquín Baranda fue electo senador por el Distrito Federal y en ese cargo negoció la concesión que otorgó la Secretaría de Fomento a favor de Salvador Dondé para construir y explotar un tranvía de tracción animal. Asimismo negoció otra que otorgaba el gobierno campechano para construir una vía férrea de 30 kilómetros que abriría la explotación de los bosques vírgenes del río Candelaria. El general Pedro Baranda participó en la negociación para reformar el contrato de la vía Mérida-Peto, y en 1882 recibió una concesión para construir un ferrocarril y un telégrafo que iría de San Andrés Tuxtla a Santecomapan, Veracruz. Los hermanos Baranda contarían con numerosas concesiones ferrocarrileras, las que sin embargo no llegaron a construirse. Negrín Muñoz, 1991, pp. 113-114.

²⁴ Lau Jaiven y Sepúlveda Otaiza, 1994, p. 189.

conflictiva que entre 1882 y 1884 el Senado declaró la desaparición de poderes en varios estados.

Debe destacarse que el Senado sólo podía intervenir cuando las fricciones regionales habían llegado a tal grado que había un conflicto de poderes entre el Ejecutivo y la Legislatura o cuando un movimiento armado --no reprimible por el gobernador-- rompía el orden constitucional. Era común que la legislaturas de los estados desconocieran al gobernador constitucional y designaran uno propio. La federación al intervenir enviaba un comandante militar que asumía provisionalmente el ejecutivo local mientras el Senado declaraba desaparecidos los poderes y ordenaba que se designara un gobernador interino que reorganizara el estado y convocara a elecciones que lograron la reconciliación interna y menguara la conflictividad con la federación.²⁵ El recambio de gobernadores se observa claramente en el anexo 7 de modo que Coahuila contó en 1884 con seis mandatarios y Jalisco entre 1882 y 1883 conoció cuatro ejecutivos.²⁶

Un caso extremo y por lo mismo ilustrativo fue el de Nuevo León que con este violento mecanismo de articulación entre la federación y los poderes regionales y de reconciliación al interior de la entidad fue designado Bernardo Reyes en 1885 para desempeñarse como gobernador interino. A partir de 1889 Reyes se desempeñaría por largo tiempo como gobernador constitucional. Pronto recibió el mote de "el procónsul" puesto que se decía que funcionó "como un emisario de Díaz dominando la zona norte del país".²⁷

En Zacatecas una vez que la federación desapareció poderes --que ha sido relatada en el capítulo 3 de este trabajo-- fue electo como gobernador Jesús Aréchiga. Su gubernatura es uno de los ejemplos más acabados de la reconfiguración de alianzas al interior de los estados. Historiadores de la entidad sostienen que "en el plano electoral, el gobernador controló la designación de los candidatos en todos los niveles, en estrecha colaboración con el poder central".²⁸ La segunda clave de su permanencia en el poder por doce años fue que los jefes

²⁵ Un estudio de la desaparición de poderes en la República Restaurada y el Porfiriato es el de Luna Argudín, 2000.

²⁶ Sonora y Oaxaca forman casos aparte. Los movimientos que se observan en el anexo 2 en Sonora se deben a ausencias largas del gobernador electo, coronel Luis Torres, quien en varias ocasiones fue substituido por el vicegobernador Francisco Gándara. En Oaxaca había sido electo Porfirio Díaz quien también al inicio del gobierno de González fue designado para desempeñarse en el gabinete. En ausencias largas fue substituido por Francisco Meixueiro y después por Mariano Jiménez.

²⁷ Soto, 1976, p. 15.

²⁸ Flores Olague *et al.*, 1996, p. 140.

políticos y la mayor parte de los funcionarios electos pertenecían a “la aristocracia ganadera, minera o terrateniente del estado”.²⁹

El Senado --como ya se ha señalado-- era la cámara federal que representaba a los estados y los articulaba con los poderes federales, por lo tanto no era ajeno a la reconfiguración de alianzas en los estados.

Al revisar la integración de la 12a. Legislatura (1884-1886) que corresponde al regreso de Díaz a la presidencia de la República muestra, en primer lugar, una sobrerrepresentación puesto que se eligieron 72 miembros.

En segundo lugar, cabe destacar el alto número de exgobernadores constitucionales que fueron electos: Baranda (Campeche), Cevallos (Jalisco), Chávez (Aguascalientes), Coutolene (Puebla), Garza García (Nuevo León) y los hermanos Carlos y Pedro Díez Gutiérrez (San Luis Potosí), Luis Mier y Terán (Veracruz). Es probable que su presencia en el Senado fuese una muestra del apoyo que brindaban al Presidente, pero también de sus alianzas militares que mostraban a la nación el control que continuaban ejerciendo sobre el territorio de sus estados.

En tercer lugar, los vínculos militares se mostraban con la elección de senadores que eran destacados hombres de armas y/o miembros del clan gobernante en las entidades: Pedro Baranda, y Francisco Rincón Gallardo, la familia de este último ejercía una importante influencia sobre Aguascalientes y Jalisco.

En cuarto lugar, había también tres connotados senadores cuya capacidad de negociación los había convertido en gobernadores interinos ante una extrema conflictividad en los estados, y una vez resuelta habían regresado al Senado: Ismael Salas (Coahuila), Jesús Lalanne (México) y Pedro Landázuri (Jalisco). Este último, fue especialmente significativo porque se había desempeñado como gobernador interino tras declararse la desaparición de poderes en aquella entidad.

En quinto lugar, la mayor parte de los senadores representaban los intereses de los estados y habían sido impulsados a la cámara federal por los grupos políticos locales, entre ellos cabe destacar a Eduardo Urrueta que por largo tiempo sería reelegido por Chihuahua, y a dos notables regionales que con el tiempo se convertirían en gobernadores: José Peón Contreras (Yucatán 1894-1897) y Pedro Montalvo (Campeche 1895-1898).

En la 12a. Legislatura se muestra también una práctica informal para la designación de candidatos que se había iniciado en el congreso anterior y que se iría afirmando en los años

²⁹ Flores Olague et al. 1996, p. 140.

1880 hasta consolidarse plenamente en la siguiente década, y prolongarse hasta 1911.³⁰ Para integrar el Senado, el Ejecutivo seleccionaba a los candidatos propietarios y los gobernadores a los suplentes, bajo el entendido de que un buen número de los primeros renunciarían a sus cargos. Es frecuente que se afirme que en el Senado había una "promoción interna", por la cual los senadores suplentes se convertían en propietarios.³¹ Debe insistirse en que esa interpretación niega la capacidad de integración entre los estados y la federación a través del mecanismo descrito. Si bien es cierto que al revisarse la frecuencia de reelección es mucho más alta la de los propietarios que la de los suplentes.

Esta nueva práctica dio por resultado que al mediar la década de 1880 los estados que habían logrado una estable articulación con la federación --Aguascalientes, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Durango-- un mismo senador se reeligiera consecutivamente hasta la Revolución.³² A estas entidades se añaden las controladas por Bernardo Reyes, quien ejerció una gran influencia sobre la designación de los diputados locales y de los representantes federales al Congreso de la Unión de los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas. De entre ellos --y por lo menos en lo que se refiere al representante por Nuevo León-- un senador sería designado por la federación.

Hacia 1884 se integró un pequeño núcleo de senadores que representaron al mismo estado hasta el periodo maderista. Entre ellos cabe destacar a Antonio Arguinzoniz,³³ Francisco de P. Aspe³⁴ y Agustín del Río. Entre los que posiblemente impulsó la federación debe señalarse a Jesús Castañeda (representante de Sonora, Sinaloa y Tabasco), Miguel Castellanos Sánchez (electo por Yucatán, Tabasco y Morelos), Guillermo de Landa y Escandón (por Morelos, Sonora y Chihuahua).

³⁰ Al revisarse las votaciones nominales de la 20a. Legislatura (1900-1902) se registran 20 senadores propietarios, 12 suplentes y cinco que la fuente no indica si eran propietarios o suplentes. En otras palabras, En esa legislatura de un total de 40 senadores que realmente acudían a las sesiones el 59% eran propietarios y el 35 % eran suplentes. Véase 20º. Congreso. Sesión del 27 de mayo de 1901, *Senadores*, T. I, p. 352.

³¹ Véase gráfica II. 7 en Guerra. 1989, Vol. I, p. 115.

³² El mejor ejemplo es Carlos Rivas quien fue electo como senador por Hidalgo en 12 legislaturas consecutivas (1884-1910). Es posible que como parte de los términos de la alianza una curul se destinara a la representación de los intereses del estado y en la otra la federación tuviera una amplia injerencia en la designación del segundo senador. Próspero Cahuatzin sólo dejaría la gubernatura del estado de Tlaxcala por la Revolución. Su representante en la cámara federal fue Agustín del Río quien una y otra vez resultó electo en el periodo 1878-1904. Aguascalientes fue gobernado hasta 1911 por Alejandro Vázquez Mercado. Aunque, de manera intermitente, Ignacio P. Chávez sería electo senador por este estado en el periodo 1880-1910. Véase anexo 4.

³³ Antonio Arguinzoniz representó a San Luis Potosí en la 12a. y 13a. legislaturas (1882-1886) y a Querétaro de la 14a. a la 24a. legislaturas (1886-1910).

³⁴ Francisco de P. Aspe representó a Veracruz de la 13a. a la 25a. legislaturas (1884-1911).

En síntesis, en los estados que encontraron una temprana y estable alianza con la federación se caracterizaron por la constante reelección del gobernador --o del clan familiar-- y de uno de sus senadores en la cámara federal. Pero, ésta era más una excepción que una regla general, pues en la década de 1880 los senadores de la mayor parte del país se renovaban continuamente.

La enorme cantidad de personas que se desempeñaron como diputados dificulta hacer una detallada revisión como la que se ha hecho para el Senado, pero cabe presentar algunas consideraciones generales.

En primer lugar, en la década de 1880 se inició una tendencia a diferenciar las funciones de la Cámara de Diputados y la de Senadores. La primera tendió a representar los intereses sociales y económicos (banqueros, mineros y hacendados, y en este orden de influencia). El Senado tendió a representar los intereses de los estados. Esta incipiente especialización, quizá, explica que fueron muy pocos los diputados que se convirtieron en senadores y viceversa.

Debe subrayarse que era sólo una tendencia, pues al discutirse en el Congreso que la federación asumiera la regulación de la minería, el comercio y el crédito, la débil oposición se manifestó fundamentalmente en la Cámara de Diputados con argumentos que eran expresión del horizonte confederal. Más aún, es posible pensar que en el primer lustro de la década de 1880 se asiste a la afirmación del Senado como un espacio diferenciado. La Cámara de Diputados que originalmente había sido del Senado como una asamblea unicameral había dado lugar a una compleja representación en la República Restaurada en la que se manifestaban las facciones políticas locales y nacionales, así como los intereses de los estados. Al darse desde el Ejecutivo una transformación de la política económica y un inusitado crecimiento, los intereses económicos empezaron a adquirir una nueva importancia y éstas fundamentalmente fueron representadas en la cámara baja, pero en ésta continuarían expresándose los intereses de las localidades.

En segundo lugar, en la Cámara de Diputados tendió a manifestarse una mayor divergencia a las directrices marcadas por el Ejecutivo que en el Senado y ello es válido tanto para las reformas introducidas en materia económica como política. En consecuencia, en los debates de la representación popular se percibe una mayor riqueza en la discusión jurídica y doctrinaria.

En tercer lugar, en este periodo se registra en la Cámara de Diputados, al igual que en el Senado, una importante renovación de los congresistas, lo que indica la integración de

nuevos actores políticos a los poderes federales

La cancelación de la competencia política (1887-1900)

Las reformas constitucionales de 1887 que permitieron la reelección consecutiva por un periodo del Presidente y gobernadores, y la reforma de 1890 que instituyó la reelección consecutiva sin límites condujo a que disminuyera notablemente la competencia política propiciando que por prolongado tiempo se mantuviera una misma persona, un clan o un mismo grupo político al frente del estado. Este fue el caso de Puebla con Mucio P. Martínez (1892-1911), del Estado de México con el general Vicente Villada (1889-1904), Michoacán con Aristeo Mercado (1892-1910), Morelos con el coronel Jesús Preciado (1887-1895), Oaxaca en donde el gobernador era el general Martín González (1890-1902), Querétaro con el ingeniero Francisco G. Cosío (1887-1911), Sonora quedó dominada por el clan Torres-Corral-Izabal, Tabasco por el general Abraham Bandala (1892-1909), Tlaxcala por Próspero Cahuatzin (1885-1911), en Veracruz Juan de la Luz Enríquez (1884-1892) sería seguido por Teodoro Dehesa (1892-1911). A los que se añade Nuevo León regido por el general Reyes y que ejercía su influencia sobre Coahuila y Tamaulipas.

En unas cuantas entidades la lucha de las facciones continuó creando un clima de ingobernabilidad como en Zacatecas y Jalisco.

A pesar de que la reelección fue la forma más socorrida en la mayor parte de la República como una forma de mantener los equilibrios alcanzados al interior de los estados, y entre éstos y la federación, hubo importantes excepciones. Una rápida mirada al anexo 7 es suficiente para advertir una gran competencia política en el Sureste --a excepción de Tabasco: Campeche en el decenio 1888-1898, Chiapas entre 1883 y 1891 y Yucatán para 1886-1902. En el Centro, Aguascalientes se encontró en la misma situación en los años 1883-1903.

El mejor ejemplo lo brinda de Yucatán. La competencia política se debía al enfrentamiento entre dos grupos político-económicos uno de origen comercial tradicional que estaba encabezado por Eusebio Escalante Bates, el otro de reciente creación integrado por quienes se habían beneficiado con las concesiones y contratos ferrocarrileros que aprovechaban para ampliar y diversificar su influencia comercial y financiera fincada en la explotación del henequén, este grupo estaba encabezado por Olegario Molina Solís.³⁵ Carlos

³⁵ La rivalidad de estos dos grupos se muestra no sólo en el ámbito político sino fundamentalmente en sus inversiones. En 1882 el grupo molinista fundó el Banco Yucateco. El grupo escalantista en el mismo año fundó el Banco Mercantil Yucateco, como una sucursal del Banco Mercantil Mexicano, y a partir de 1890 se convirtió en una institución con capital social propio. Los molinistas eran propietarios de la ruta ferrocarrilera Mérida-Progreso, los escalantistas constituyeron la Agencia Comercial, S.A., propietaria del muelle y de los almacenes de

Peón, cuñado de Escalante ocupó la gubernatura de 1894 a 1897, pero renunció tras fracasar en un intento por reelegirse. En el ejecutivo fue electo el general Francisco Cantón, apoyado por Molina. Tres fueron las causas principales de la pérdida de influencia del grupo escalantista: el debilitamiento de sus alianzas con los poderes federales,³⁶ la erección en 1901 de Quintana Roo con territorio federal, espacio geográfico en el que estaban asentadas la mayor parte de sus inversiones,³⁷ y la firma en 1901 de un convenio entre el grupo molinista y compañías internacionales por medio del cual lograron el monopolio de la exportación del henequén. Así, Olegario Molina se haría cargo en 1902 del gobierno del estado.

En el capítulo 4 de este trabajo se ha insistido en que en la década de 1890 se observa un cambio cualitativo en la relación entre la federación y los estados, estos habían aceptado perder sus rentas y principales recursos a cambio del fortalecimiento del poder personal del gobernador y del uso discrecional que hacía de las concesiones, contratos y del deslinde de tierras que favorecían a los grupos políticos en el poder. La profunda crisis económica por la que atravesó el país en 1892, a causa de la devaluación del precio internacional de la plata, golpeó todos los ámbitos de la vida económica y propició que el Congreso aprobara la reforma a la legislación sobre terrenos baldíos, minas y bancos, favoreciendo un mayor impulso a la inversión extranjera en cuyas manos quedaría la minería.³⁸ El nuevo ordenamiento sobre tierras propició un mayor desarrollo de la agricultura comercial de exportación: el garbanzo y el trigo en Sonora, la caña de azúcar y el arroz en Morelos, el algodón en la región lagunera y en Chihuahua la ganadería. La política deslindadora se convirtió en el principal recurso de

Progreso. Molina participó en la industria de la construcción, en pavimentaciones y en el transporte, monopolizó el comercio de la carne y participó en la farmacéutica y en la compañía de luz. Escalante consolidó su predominio en las rutas ferroviarias al sur y al oeste del estado, fundó la compañía promotora El Cuyo y Anexas para explotar concesiones madereras y salineras y promover la ganadería y las inversiones agrícolas en el oriente del estado. Betancourt Pérez y Sierra Villarreal, 1989, pp. 201-202.

³⁶ Tanto el grupo molinista como el escalantista contaban con redes políticas que los vinculaban con la administración central. Cantón y Escalante contaban con el apoyo de Joaquín Baranda, secretario de Justicia, menguaria su influencia regional y nacional al renunciar en 1901 Baranda a su cargo. Molina estaba estrechamente ligado al diputado científico Joaquín D. Casasús, y a través de él se integró al grupo científico. Betancourt Pérez y Sierra Villarreal, 1989, p. 203.

³⁷ La formación del territorio de Quintana Roo fue un doble golpe para el grupo escalantista, pues su popularidad estaba fincada en su actuación en aquella región al frente de las columnas militares que reprimieron a los mayas sublevados y la totalidad del nuevo territorio con sus islas adyacentes fue concesionado a favor de Olegario Molina. Betancourt Pérez y Sierra Villarreal, 1989, p. 204.

³⁸ Es una tendencia nacional que permitiría que en el norte del país se empezara a explotar una minería con usos industriales y no únicamente de metales preciosos que había sido la principal explotación mexicana. Símbolo de este cambio fue la compra por compañías estadounidenses de la mayor parte de las minas de la Veta Madre, incluida la mina guanajuatense La Valenciana. Blanco *et al.*, 2000, p. 135.

conciliación de las elites regionales,³⁹ al tiempo que los empresarios locales dejaron de invertir en obras de infraestructura.

Junto al creciente poder personal de los gobernadores en sus territorios y a la negociación directa entre el ejecutivo federal y los locales, en la Cámara de Diputados se registró una creciente marginación de los intereses de los estados.

En la política de presupuesto los grupos representados fueron perdiendo la capacidad de influir en su formulación mientras que el Ejecutivo aumentó su capacidad para reformarlo a través de decretos. A partir de 1894 los grupos de interés --que en orden de importancia eran los financieros, empresarios, especuladores y los intereses de los estados-- comenzaron a negociar directamente con el secretario de Hacienda,⁴⁰ lo que fortalecería los canales informales, dejando de lado la conciliación que debía llevar a cabo el Congreso a través de sus facultades legislativas.

El decremento de la representación de los intereses de los estados en el Congreso tuvo cuatro efectos negativos: primero, el Congreso perdió la capacidad de diseñar el conjunto de la política económica del país, segundo, la Cámara de Diputados dejó de ejercer su facultad de definir el presupuesto, y con ello tercero, los estados más débiles perdieron la capacidad de influir en el gasto federal.

El cuarto efecto negativo consistió en que la concentración de las decisiones político financieras en manos del Ejecutivo, y en particular de su secretario de Hacienda, terminó de destruir la tendencia redistributiva entre la federación y los estados que había permitido que ambas esferas participaran en la década de 1880 de los beneficios derivados del crecimiento económico.⁴¹ Más aún se percibe un desequilibrio regional en la inversiones públicas que tendencialmente se empiezan a concentrar en la ciudad de México y a rezagar en el resto de los estados.

En el ámbito de la representación, la Cámara de Diputados muestra la consolidación de un grupo de político, el de los "científicos" con características auténticamente nacionales. Este grupo cuyos más connotados diputados federales --Justo Sierra y Joaquín D. Casasús-- se aliaron como enlaces de las compañías de capital extranjero --de los que frecuentemente

³⁹ A los notables nuevoleonenses, Jerónimo Treviño y Francisco Naranjo se les continuó permitiendo contar con soldados federales para las faenas de sus haciendas --prerrogativas que databan de 1886 y 1889 respectivamente. Sus poderosas compañías deslindadoras --que habían sido fundadas en la presidencia de Manuel González-- continuaron aumentando en capital y tierras. Asimismo los dos caudillos eran los principales accionistas de una compañía minera en Camargo de la que Díaz también contaba con acciones. Falcón, 1985, p. 114.

⁴⁰ Carmagnani, 1993, p. 173.

⁴¹ Carmagnani, 1993, p. 173.

eran sus representantes legales-- y los poderes públicos. Esa función articuladora les fue posible desempeñarla porque su mentor había sido Matías Romero (por largo tiempo secretario de Hacienda) y desde 1893 José Y. Limantour (miembro del grupo científico) se haría cargo de la misma Secretaría. Casasús presidió las comisiones extracongruesales que formularon la ley bancaria de 1884 que terminaría por favorecer los intereses del monopolístico Banco Nacional de México, cuyo representante legal era otro miembro del mismo grupo, Pablo Macedo. Este a su vez junto con Casasús fueron los encargados de estudiar y poner en marcha la reforma monetaria de 1905.

Sin embargo, en la Cámara de Diputados los principales intereses representados continuaron siendo los militares y los intereses territoriales por medio de la práctica informal que ya ha sido señalada para el Senado (los diputados suplentes solían ser designados por el gobernador del estado que representaban, y la federación seleccionaba a los diputados propietarios). Estos intereses articulaban los intereses federales y los locales, y por ende, servían de mediación entre ambas esferas.

La reelección se convierte en la forma más socorrida de mantener estos endeble equilibrios, como sucedía en el Senado y en los gobiernos de los estados. Sirva de botón demuestra el siguiente cuadro en el que se indican los diputados que se desempeñaron en la comisión de dictamen más importante de la cámara, la Comisión de Puntos Constitucionales.

Cuadro 1
Miembros de las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados

<i>Legislatura</i>	<i>Asunto</i>	<i>Comisión</i>	<i>Integrantes</i>
10ª. (1880)		Puntos Constitucionales y Especial de Acabala	Manuel Dublán Emeterio de la Garza Manuel Teo A. Fernández
11ª. (1881)	Reforma fr. X art. 72	Puntos Constitucionales	Francisco J. Bermúdez Joaquín Díaz Fausto Michel
13ª. (1887)	Reforma art. 78 constitucional	Puntos Constitucionales y Gobernación	Alfredo Chavero Juan José Baz Alfonso Lancaster Jones Ignacio Pombo Trinidad García A. Castillo
14ª. (1890)	Reforma art. 78 constitucional	Puntos Constitucionales	Alfredo Chavero Ignacio Pombo Luis C. Curiel

El cuadro anterior muestra a grupos de diputados todos ellos --a excepción de Joaquín Díaz-- con una amplia experiencia parlamentaria que se remonta a los inicios de la República Restaurada. Son un puñado, algunos reconocidos jurisconsultos como Manuel Dublán y Alfredo Chavero, que se reeligen de manera consecutiva o intermitente. Son ellos los que encabezan y guían el debate parlamentario, los que evalúan, modifican y justifican los proyectos de ley y los que empezaron a formar un cuerpo profesional que con el tiempo cada vez se irían separando más y más de los cientos de diputados que nunca hicieron uso de la tribuna. Pese a ello, el cuadro muestra que para el primer lustro de 1880 se mantenía una importante renovación de los congresistas.

La 13ª. y 14ª. Legislaturas muestran el tránsito a otros patrones de integración. En el cuadro se muestra a los diputados que dictaminaron las iniciativas que permitirían la reelección de Díaz, destaca que fueron reelectos por el pleno para conformar la comisión Ignacio Pombo y Alfredo Chavero, lo que parece indicar que aún antes de que se reformase la legislación para permitir la reelección del Ejecutivo y gobernadores, ésta ya era una realidad para los diputados claves del Congreso, permitiéndoles una larguísima permanencia, pues, por ejemplo, Chavero mantendría una intensa actividad como miembro de la dictaminadora en 1909, como se ha visto en el capítulo 5.

En el Senado la representación era fundamentalmente territorial, a pesar de que la Ley Orgánica Electoral suprimió el requisito de vecindad con el objeto de formar una representación nacional.

En la década de los años 1890 y en la primera década del siglo XX se observan dos mecanismos de representación territorial: unos son los senadores suplentes que eran designados por los ejecutivos locales y que se mantendrían por largos periodos en sus cargos a través de la reelección. Patrón que se registra con especial claridad en Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Sonora.⁴²

El otro mecanismo era el ingreso y permanencia de exgobernadores en el Senado, los que sin embargo representaron muy diversos estados. Este mecanismo se registra desde el restablecimiento del Senado con Ismael Salas en 1875, por ejemplo, que en la cámara federal fungió como el líder de la facción porfirista. Fue una constante a partir de 1884-1885, como se ha señalado en la composición de la 12ª Legislatura y puede ejemplificarse también con la 15ª Legislatura (1890-1892) a la que tocó enfrentar la crisis de 1892 y la rectificación de la política económica. De un total de 56 senadores había seis que eran exgobernadores –Couttolene, Cuéllar, Pedro Diez Gutiérrez, Enríquez, Gómez Hornedo, Meixueiro, Montalvo. Dos hermanos de los gobernadores –Manuel González Cosío y Juan Montalvo–; el imprescindible consuegro de Díaz, Genaro Raigosa. Más aún a Vicente Villada su elección en el Senado le permitiría afianzar su elección para el ejecutivo del Estado de México.

La aparente estabilidad construida en la década de 1880 y prolongada en la siguiente con base en la consolidación de grupos regionales hegemónicos pronto empezó a mostrar signos de agotamiento.

En varios estados entre los que destacan Chihuahua, Guerrero y Coahuila se desarrollaron movimientos armados dirigidos por los notables regionales que trataron de evitar la reelección de sus gobernadores.

En Chihuahua al intentarse reelegir Lauro Carrillo en 1891, Luis Terrazas alentó una serie de rebeliones rurales por medio de las cuales los pueblos protestaron por la pérdida de sus derechos tradicionales. La represión a la revuelta de Tomóchic costó a Carrillo la gubernatura.⁴³

En Guerrero la reelección de Francisco O. Arce en 1893 dio pie a una revuelta acaudillada por Canuto A. Neri que contó con el apoyo de Diego Álvarez. Es posible que una de las causas de la rebelión fuera el descontento de los notables porque el gobernador había designado en el mayor parte de los cargos políticos a personas ajenas al estado, que se

⁴² Alejandro Prieto fue electo por Sonora desde 1894 hasta el periodo maderista. En todas estas ocasiones fue electo como senador suplente lo que podría indicar que era designado por el gobernador y por ende, representaría sus intereses en la cámara federal. En cambio, la segunda senaduría a partir de 1892 sería ocupada de manera ininterrumpida hasta 1910 por el campechano Rafael Dondé lo que supondría que era designado por la federación.

⁴³ Katz, 1999, T. 1, p. 36.

beneficiaban con la política económica.⁴⁴ Arce se vio obligado a renunciar y Neri se rindió después de “una persuasiva plática con Manuel Guillén, diputado federal por Guerrero”. Antonio Mercenario se hizo cargo del ejecutivo local como gobernador interino y después fue electo como constitucional con el apoyo de Neri y Álvarez.⁴⁵ La intervención del diputado Guillén ilustra la función mediadora que desempeñaban los miembros del Congreso para conciliar los intereses de la federación (acaso bajo la dirección del propio Díaz) y las divergencias regionales para construir nuevos equilibrios.

En Coahuila connotados miembros de la sociedad local empuñaron las armas en 1893 en contra de la pretensión del coronel José María Garza Galán de reelegirse como gobernador por tercera vez. Dos eran las causas principales: el gobernador había concentrado todos los cargos políticos locales en su clan y había eliminado la autonomía municipal.⁴⁶ El general Bernardo Reyes fue el encargado de mediar entre los tres clanes políticos. Garza Galán, Madero y el encabezado por Miguel Cárdenas. Se eligió un gobernador interino neutro, el licenciado José María Múzquiz, pero su extrema debilidad política lo obligó a renunciar, no obstante su función mediadora la desempeñaría en la cámara federal. El ejecutivo coahuilense fue ocupado por un cercano amigo de Reyes, Francisco Arizpe, pero también renunció. Reyes tuvo que dejar la gubernatura en manos de Miguel Cárdenas, quien había sido una de las cabezas de los sublevados.

Las negociaciones seguidas en Coahuila denotan que el gobernador era un cargo clave que articulaba los intereses de la federación y los de la política regional. Así pues en las instrucciones que Porfirio Díaz dio a Bernardo Reyes estaba que lo facultaba “para elegir un [candidato] de allí de su confianza y que garantice los intereses del centro”.⁴⁷ Debía mantener en equilibrio las distintas facciones locales y no favorecer únicamente a su grupo político. La selección del ejecutivo local estaba también condicionada por la lógica de pesos y contrapesos de la política nacional, pues el gobernador Garza Galán estaba identificado con Manuel Romero Rubio y los científicos, mientras que Miguel Cárdenas con Bernardo Reyes. Con el cambio de gobernador el procónsul consolidó su influencia en el Noreste.⁴⁸

⁴⁴ No deja de ser significativa la anécdota que relata Carlos Illades. Que muestra como la competencia política se articulaba con los intereses económicos. Arce y Neri disputaban terrenos que ambos reclamaban como suyos. El Juez falló a favor del gobernador. Illades, 2000, p. 58.

⁴⁵ Illades, 2000, pp. 58-59.

⁴⁶ Falcón, 1989, p. 104.

⁴⁷ Citado por Falcón, 1989, p. 111.

⁴⁸ Para mayores detalles sobre el desarrollo de la sublevación y las negociaciones que le siguieron entre las facciones locales, véase Falcón, 1989.

De la gerontocracia al resquebrajamiento de la alianza entre la federación y los estados (1900-1910)

La siguiente oleada de renovación se registró en los años 1900-1904. En el anexo 7 se puede apreciar que se había operado una transformación cualitativa en el funcionariado político respecto a 1892, cuando sólo ocho gobernadores eran civiles y los 21 restantes eran militares. Para 1903 la situación se había invertido —ocho gobernadores militares y veintiuno civiles. Los militares —Villada, Pimentel, Martínez, Cahuantzin, Ahumada, Reyes, Curiel y Cañedo— también habían demostrado ampliamente sus capacidades administrativas y políticas.⁴⁹

Fueron muy variadas las razones por las que se renovaron los gobernadores. En primer lugar, empezó a desaparecer una generación y con ella la lucha de facciones que había caracterizado a los poderes regionales.⁵⁰ La muerte sorprendió a varios mandatarios estatales: al coronel Francisco Santacruz, gobernador de Colima; al coronel Vicente Villada, gobernador del Estado de México, a Luis García Mézquita de Campeche y al coronel Manuel Alarcón de Morelos. El ya anciano Luis C. Curiel, gobernador de Jalisco, se vio obligado a renunciar por problemas de salud. Mientras que Luis Terrazas en 1903 a sus 73 años volvía a desempeñarse como gobernador, pero la edad le impidió continuarse reeligiendo. A los críticos que señalaban que el régimen era una gerontocracia no les faltaba razón.

En segundo lugar, se consolidó un grupo político que como tal había emergido en 1892 con la Unión Liberal, los “científicos”, y que al iniciarse el siglo XX era capaz de influir en la designación de los ejecutivos locales. De acuerdo al testimonio de Ramón Prida, los siguientes gobernadores eran “amigos” de los científicos: Tomás Aznar Cano de Campeche, Emilio y Ramón Rabasa de Chiapas, Rafael Izábal de Sonora y de Yucatán Olegario Molina y A. Muñoz Aréstegui. A ellos debe añadirse el yerno de Luis Terrazas, Enrique C. Creel, considerado como miembro del grupo científico.⁵¹

En tercer lugar se suscitaron una serie de sublevaciones en los estados. Con el nuevo siglo el poder del gobernador tendió a concentrarse en su persona, de tal manera que los amigos y familiares controlaban todos los hilos de la política local, ello condujo a que en

⁴⁹ Cosío Villegas, Vol. I, 1970, p. 425.

⁵⁰ En este sentido es ilustrativo el caso del estado de Guerrero que desde 1867 había estado dividido entre los grupos políticos de Vicente Jiménez y Diego Álvarez, al que se añadiría el grupo de Canuto A. Neri que de manera intermitente se alió con uno y otro grupo. Los tres notables fallecieron en un lapso de cinco años. Jiménez en 1894, Neri murió envenenado en 1897, y dos años después falleció Álvarez, lo que abrió el espacio a nuevos grupos políticos en el siglo XX.

⁵¹ Prida, 1958, pp. 117-120.

algunas entidades como Chiapas sus gobernadores entre 1899 y 1905 se vieron obligados a renunciar por fricciones internas en el grupo rabasista.⁵² En Guerrero no pudo reconstruirse una nueva longevidad gubernamental. En Coahuila resurgió en 1909 la lucha entre los notables regionales, a consecuencia del debilitamiento nacional del general Reyes que obligó a Miguel Cárdenas a dejar el poder y permitió el interinato de Práxedes de la Peña, apoyado por el viejo general Jerónimo Treviño. Para ser electo Jesús del Valle en diciembre de 1909.⁵³

En cuarto lugar, es de suponerse que la reforma de 1901 a la Ley Orgánica Electoral que introdujo una nueva distritación de la República impactó en la conformación de nuevas redes políticas, sin embargo hacen falta estudios locales que se ocupen de este problema.

La recomposiciones en los estados fueron acompañadas con una nueva integración del Senado. A los miembros de la cámara federal ocurría lo mismo que a los gobernadores. Muchos murieron, otros eran ancianos que se veían obligados a abandonar la palestra pública. Al iniciarse el nuevo siglo era frecuente que las sesiones se dedicaran a nombrar comisiones para visitar a los integrantes de la cámara enfermos, asistir a funerales y presentar condolencias a las viudas. Ello permitió que accediera una generación de senadores más joven, lo que sin embargo no modificó la dinámica parlamentaria. Los nuevos miembros continuaron sin debatir la política económica del país, mantuvieron un Congreso de la Unión atrofiado, y como sus predecesores se caracterizaron por reelegirse constantemente representando una misma entidad, entre ellos destacan diez nuevos senadores: Carlos F. Ayala que representó a Nuevo León (1900-1910), Sebastián Camacho por el Distrito Federal (1898-1913), Venustiano Carranza por Coahuila (1902-1910), Mauro Herrera por Veracruz (1902-1906) y por Guanajuato (1906-1912), Tomás Mancera por Puebla (1902-1913), Alonso Mariscal por Zacatecas (1900-1910), Francisco Martínez Arredondo por Yucatán (1904-1910), José María Romero por Morelos (1902-1911), Tomás Reyes Retana por Guerrero (1900-1908) y después por San Luis Potosí (1908-1911) y Jesús F. Uriarte que representó a Tlaxcala (1902-1913).

Estos senadores se unían a un núcleo de experimentados miembros de la cámara federal que para 1900 contaban con por lo menos cinco años de experiencia y otros incluso con diez años. Este núcleo estaba formado por Jesús Castañeda y Adolfo Castañares ambos representantes de Tabasco;⁵⁴ Rafael Dondé representante de Sonora;⁵⁵ Bernabé Loyola por

⁵² Pérez Salas y Guillén, 1994, p. 160.

⁵³ La historiografía regional señala que se desconocen los apoyos internos con los que contaba Jesús Del Valle que le permitieron llegar a la primera magistratura local. García Valero, 1989, p. 357

⁵⁴ Adolfo Castañares se mantuvo como senador de 1890-1910. Jesús Castañeda representó a Sonora (1884-1886), a Sinaloa (1886-1888) y a Tabasco (1888-1912).

Querétaro;⁵⁶ Rafael Rebollar, José Ramos y Eduardo Rincón Gallardo, los tres representantes de San Luis Potosí;⁵⁷ Carlos Rivas por Hidalgo;⁵⁸ Gumersindo Enríquez, los exgobernadores José Peón y Contreras⁵⁹ y Emilio Rabasa,⁶⁰ Manuel Reyes Ortega por el Distrito Federal.⁶¹ Carlos Sodi de Michoacán⁶² y Luis C. Curiel representando ahora a Yucatán.⁶³ A ellos se unía el intermitente pero clave Genaro Raigosa, quien representó varios estados entre 1877 y 1906. De modo que al sumarse el grupo de los nuevos integrantes y los experimentados se puede afirmar que cerca del 40% de los miembros de la cámara federal se reelegían constantemente, pero todos los demás eran representantes por lo general impulsados por los estados que se desempeñaban sólo por una y acaso dos legislaturas.⁶⁴ Así se registra una importante renovación del funcionariado.

Al revisar la integración de la 24a. Legislatura (1908-1910), la penúltima del periodo porfirista, muestra que de un total de 62 senadores, 19 senadores representaban a los estados y se habían reelegido por lo menos desde 1902. Ocho escaños los ocupaban exgobernadores – Aspe, Baranda, Curiel, Enríquez, Izábal, Prieto, Rabasa y García. Todos ellos miembros del grupo político que se mantenía en el poder en sus respectivos estados. A ellos se agregan hermanos o miembros connotados del grupo de los gobernadores: Carranza del círculo íntimo del gobernador Cárdenas de Coahuila; Carlos Ayala de Nuevo León; Eduardo Villada, hermano del que fuera gobernador de México; Manuel Mercado, pariente del gobernador de Michoacán. Regresaron antiguos parlamentarios que se habían desempeñado en el Congreso desde los primeros años de la República Restaurada: Manuel Zamacona, y Manuel Sánchez Mármol. El resto de los senadores eran en su mayoría nuevos miembros que llegaban a la

⁵⁵ Rafael Dondé se mantuvo en el Senado en el periodo 1892-1912.

⁵⁶ Bernabé Loyola representó a Querétaro de 1894 a 1908, pero previamente había representado a Hidalgo en los años 1890-1894.

⁵⁷ Rafael Rebollar representó a San Luis Potosí en los años 1892 a 1910, y José Ramos en los años 1888-1910. Eduardo Rincón Gallardo fue senador por Jalisco en 1886-1888 y después por San Luis Potosí 1892-1908.

⁵⁸ Como ya se ha señalado Carlos Rivas fue electo como senador por Hidalgo en 12 legislaturas consecutivas (1884-1910).

⁵⁹ Carlos Peón y Contreras fue gobernador de Yucatán en el periodo 1893-1897. Asimismo se desempeñó como senador por Yucatán de 1882-1892, para después representar a Nuevo León de 1894-1908.

⁶⁰ Emilio Rabasa fue gobernador de Chiapas en 1891-1894. Como senador representó a Sinaloa de 1896-1913.

⁶¹ Manuel Reyes Ortega representó al Distrito Federal en el periodo 1888-1908.

⁶² Carlos Sodi representó a Michoacán de 1894 a 1910.

⁶³ Luis C. Curiel antes gobernador de Jalisco se desempeñó como senador de 1902-1913.

⁶⁴ Guerra da cifras de reelección muy distintas, pues toma el desempeño de más de una legislatura (aunque no sea consecutiva) para construir sus porcentajes. La frecuencia de reelección entre 1900 y 1910 es de 84% en 1906 para los propietarios, y para los suplentes un mínimo de 16% en 1908 y un máximo de 77% en 1906. Guerra, 1989, T. I, p. 113.

cámara federal como suplentes y por tanto, es de suponerse que eran directamente designados por los gobernadores.

Es así como se puede concluir que el Senado a lo largo del periodo estudiado efectivamente cumplió con la función para la que fue creado: órgano en el que se representaban los intereses de los estados. Cabe destacar que el Congreso de la Unión tránsito a varias formas de representación. Al restablecerse la República, la Cámara de Diputados mantuvo un arraigo localista favorecido por el requisito de vecindad, aunque también había una representación fiduciaria tendencialmente nacional, y una "partidista" en la que se amalgamaban los intereses regionales y los de las luchas de facciones. En el Senado en el periodo 1875-1880 subsistieron estas formas de representación, aunque aumentó la importancia de las alianzas militares. Al consolidarse el porfiriato las alianzas tendieron a fundamentarse en los intereses económicos que compartían la federación y los estados, favoreciendo que las concesiones y contratos se convirtieran en un recurso político de integración. Sin embargo, al no haber partidos ni facciones claramente delimitados los gobernadores y los miembros de la cámara federal formaron alianzas interregionales y se aliaron con los distintos miembros del gabinete, lo que permitió articular los intereses regionales con los nacionales en una política de corte palaciego.

Debe destacarse que en las últimas legislaturas del periodo porfirista ingresaron a la cámara federal miembros del grupo científico: Miguel Macedo y Porfirio Parra y algunos de sus simpatizantes como el veterano senador Guillermo de Landa y Escandón y Fernando Pimentel y Fagoaga. De manera tardía, en la 25a. Legislatura ingresó Tomás Macmanus, quien era un destacado banquero. Es probable que al finalizar el porfiriato se mostrara un incipiente tránsito a un nuevo tipo de representación en la que convivían los intereses de los estados y los intereses de la naciente burguesía nacional, representados por los científicos. Pero su escasa participación en la vida parlamentaria permite pensar que de haberse consolidado esta tendencia no habría cambiado gran cosa la dinámica parlamentaria.

Espero que con el conjunto de este trabajo se ha posible superar dos imágenes que tradicionalmente ha transmitido la producción historiográfica: a) un congreso servil a la voluntad del Ejecutivo, y que por lo tanto, b) un órgano que cuya función fue "representar, y de ningún modo ejercer el poder, ya que el poder verdadero circulaba a través de la jerarquía del Ejecutivo; del presidente a los gobernadores".⁶⁵ Con estas páginas se ha querido matizar también otra vieja imagen que enfatiza y aun exagera el autoritarismo y la arbitrariedad del

⁶⁵ Guerra, 1989, T. I, p. 115.

gobierno de Díaz mostrándolo como "El presidente es el único que decide soberanamente sobre todas las gracias y todos los favores. La arbitrariedad es un atributo del poder absoluto del caudillo y de su independencia hacia las fuerzas que la sostienen".⁶⁶

El poder de Díaz estuvo siempre acotado por los estados, la conciliación solía imponerse sobre la coacción, y el Congreso cumplió de manera destacada una triple función: fue el principal vehículo de conciliación entre las facciones y entre los estados y la federación, al tiempo que fue capaz de integrar a su seno a los diversos grupos políticos por medio de un conjunto de reglas y prácticas formales e informales, éstas últimas eran las que quizá le dieran un aparente carácter arbitrario pero sostenían al régimen tanto como el marco institucional.

El estudio de la representación del Congreso ha brindado la oportunidad de mostrar la flexibilidad del federalismo mexicano, fundado éste con la ley fundamental de 1824 como un reconocimiento de la heterogeneidad en usos, costumbres, prácticas, necesidades e intereses de las regiones. Pese al progresivo fortalecimiento de la administración central, la heterogeneidad del país obligó a que los poderes de la Unión condujeran una política diferenciada y obligaron a la conciliación, que permitió la integración de intereses de los estados y la federación. Esta tendencia inclusiva se muestra con especial claridad en el Congreso para el periodo 1867-1880.

En la década de 1880 de manera muy acelerada se inició un proceso de conciliación cuyo énfasis ya no estaba en las facciones políticas, sino que empezaron a consolidarse dos tenencias, una de los grupos políticos hegemónicos en los estados que enviaban a sus representantes al Congreso; la otra, integraba a los grupos hegemónicos a la legislatura de los estados y a la Cámara de Diputados, pero el representante del Senado solía formar parte de la elite gobernante.

El Congreso al dejar sus funciones de control del Ejecutivo y de corresponsable del diseño de la política económica continuará representando a las antiguas fuerzas políticas y en particular a las militares. Pero se inició una acentuada confluencia de intereses políticos y económicos que para la década de 1890 tienden a perder su connotación localista para amalgamarse en intereses suprarregionales o incluso algunos sectores se convirtieron en representantes de los intereses del capital extranjero.

Este nuevo federalismo que he llamado hegemónico fusionado con un liberalismo oligárquico alcanzó un punto de equilibrio que se perpetuaba por medio de la reelección de los altos funcionarios del país. En algunas entidades cerró la posibilidad de integración de nuevas

⁶⁶ Guerra, 1989, T. I, p. 117.

fuerzas políticas. Pero, al aumentar las tensiones internas en los estados cuya expresión solía ser armada, el aparato mostró su capacidad de reorganizar sus alianzas dando cabida a nuevos grupos. Cabe destacar que la misma heterogeneidad regional aunado a las diferenciados sistemas electorales e incluso institucionales,⁶⁷ favoreció por un lado, que la relación que sostenía cada estado con la federación fuese distinta, y por el otro lado, que los conflictos fuesen muy localizados, las más de las veces se debieron a rupturas entre los notables locales y, en consecuencia, no pusieron en peligro al aparato en su conjunto.

La resolución de los conflictos estaba nuevamente en la conciliación por medio de una compleja política de balances y contrabalances al interior de los estados y sus representantes en el Congreso, y en particular en el Senado. Acaso pudiera afirmarse que bajo esta lógica en la que ningún actor político era indispensable, sino sólo expresión de los equilibrios alcanzados se encuentra incluso, en los *Convenios de Ciudad Juárez*, suscritos entre el representante de Díaz y los representantes de la Revolución --Francisco Vázquez Gómez, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez. Pues se pretendía que con la renuncia del Presidente y de su vicepresidente e iniciando un interinato a cargo del secretario de Relaciones Exteriores --Francisco León de la Barra-- bastaría para restituir el orden constitucional.⁶⁸

De modo de que una curul no era un "premio de consolación", era un cargo clave para la articulación de los intereses de su grupo político en los estados, con y desde los poderes federales. Fue muy alto el número de exgobernadores que no habían podido permanecer en el poder,⁶⁹ así como destacados miembros de las facciones opositoras.⁷⁰

A pesar de la renovación de gobernadores y congresistas que se registra en el primer lustro del siglo XX las tendencias en la representación y las funciones del Congreso se prolongan en la década de 1900. No obstante, mientras que el federalismo mexicano había mostrado una gran flexibilidad para resolver los conflictos políticos de las entidades, no fue así el liberalismo oligárquico que se mostró incapaz de integrar las nuevas demandas de representación de sectores sociales que habían dejado sus comunidades (obreros, trabajadores mineros, ferroviarios, etc.) y reformar las bases de las alianzas entre las oligarquías locales y los poderes federales. Ello, se evidencia claramente en las resistencias del gobernador chihuahuense para restituir a los pueblos sus derechos sobre sus tierras ejidales, lo que hubiera afectado sus intereses personales. La resistencia de Creel muestra dos elementos más graves: la incapacidad de la federación para hacerse obedecer y la falta de control de la territorialidad de la federación sin el concurso de las oligarquías locales. Estos fueron quizá las razones que frenaron la

⁶⁷ Las diferencias en los marcos institucionales que regían los estados se ilustra con el número de diputados en las legislaturas, algunas estaban formadas con 7 y otras hasta con una veintena. Algunos estados contaban con una cámara de Diputados local y otros con cámara de Diputados y Senado.

⁶⁸ Este documento se reproduce en Villegas Moreno, 1997, p. 238.

⁶⁹ Jesús Aréchiga de Zacatecas, Rafael Pimentel de Chiapas, Miguel Castellanos Sánchez de Yucatán, José Castellot Batalla de Campeche, etc.

⁷⁰ Germán García de Nuevo León, José María Coutolene principal cabeza de los llaneros de Puebla, Carlos Quaglia Perene rival de Carlos Pacheco.

capacidad de reforma interna del régimen y lo que precipitaría a su desaparición con la lucha armada de 1913-1916.

Anexo 1
Facultades del Congreso de la Unión

<i>Texto original</i> <i>Artículo 72 constitucional</i>	<i>Fecha de reforma</i>
I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión federal, incorporándose a la nación.	
II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.	
III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratificara la mayoría de las legislaturas de los Estados.	Adicionada y reformada el 13 de noviembre de 1874.
IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.	
V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.	
VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus retenciones locales.	Reformada el 19 de octubre de 1901.
VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.	
VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre le crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.	
IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.	
X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.	Reformada el 14 de diciembre de 1883.
XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.	
XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de la hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.	
XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.	
XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.	
XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.	
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.	
XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.	
XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.	
XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados de la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.	
XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.	
XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.	Reformada el 12 de noviembre de 1908.

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.	Reformada el 20 de junio de 1908.
XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.	
XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.	
XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.	Reformada el 2 de julio de 1882.
XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.	
XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.	
XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.	
XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.	
XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.	

Fuente: Tena Ramírez. 1988, pp. 617-619.

Anexo 2
Facultades constitucionales del Ejecutivo

<i>Texto original</i>	<i>Fecha de reforma</i>
Art. 85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:	
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.	
II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.	
III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.	
IV. Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.	
V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.	
VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.	
VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.	
VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.	
XIX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso.	
X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal.	
XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.	
XII. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.	
XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.	
XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.	
XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.	Art. 85.- Adicionado con la fracción XVI el 2 de junio de 1882.

Fuente: Tena Ramírez, 1988, pp. 621-622.

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XI CONGRESO DE LA UNIÓN (1882-1884)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Argüelles Pedro	Tamaulipas	Segundo Suplente
Balandrano Darío	Jalisco	Segundo Propietario
Ballesteros Atenogenes	Nuevo León	Primer Suplente
Baranda Pedro	Campeche	Segundo Propietario
Briseño Wenceslao	Tabasco	Primer Suplente
Cervera Juan	Yucatán	Primer Suplente
Cevallos José	Guanajuato	Segundo Propietario
Chávez Ignacio P.	Veracruz	Segundo Suplente
Cuellar Rómulo	Tamaulipas	Segundo Propietario
De la Peña Miguel	Tamaulipas	Segundo Propietario
Del Río Agustín	Tlaxcala	Segundo Propietario
Dublán Manuel	Distrito Federal	Segundo Suplente
Escontria Blas	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Escudero Ignacio M.	Sinaloa	Segundo Propietario
Fernández Ignacio	Chihuahua	Segundo Suplente
Fernández Octaviano	Michoacán	Segundo Propietario
García Canuto	Nuevo León	Segundo Propietario
Garza García Genaro	Nuevo León	Primer Propietario
Gojon Juan	Tamaulipas	Primer Suplente
González Agustín R.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Hinojosa Pedro	Hidalgo	Segundo Propietario
Lafarne Jesús	México	Segundo Propietario
Landazuri Pedro	Guerrero	Segundo Suplente
Loera Jesús	Zacatecas	Segundo Suplente
Maldonado y C. Francisco	Yucatán	Segundo Propietario
Aubry Carlos María	Puebla	Segundo Propietario
Rubio Enrique María	Querétaro	Segundo Propietario
Mier y Terán Luis	Morelos	Segundo Propietario
Montalvo Juan	Campeche	Segundo Suplente
Otero Jesús T.	Sonora	Segundo Propietario
Palomino Guillermo	Tabasco	Segundo Propietario
Rincón Gallardo Francisco	Jalisco	Primer Propietario
Sagaceta Gabriel	Michoacán	Primer Suplente
Salas Ismael	Coahuila	Segundo Propietario
Sánchez Castro Pedro	Durango	Segundo Suplente
Sodi Carlos	Oaxaca	Segundo Suplente
Urueta Eduardo	Chihuahua	Primer Suplente
Vaca Francisco	Michoacán	Primer Suplente
Villarreal Bibiano L.	Nuevo León	Segundo Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XII CONGRESO DE LA UNIÓN (1884-1886)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Aguayo José S.	Coahuila	Primer Suplente
Arellano Felipe	Chihuahua	Segundo Propietario
Argüelles Pedro	Tamaulipas	Primer Suplente
Arguinzoniz Antonio	San Luis Potosí	Primer Suplente Segundo Suplente
Balandrano Dario	Jalisco	Primer Propietario
Ballesteros Atenogenes	Nuevo León	Segundo Suplente
Baranda Joaquín	Distrito Federal	Segundo Propietario
Baranda Pedro	Campeche	Primer Propietario
Canale Antonio	Tamaulipas	Segundo Propietario
Castañeda Jesús	Sonora	Primer Suplente
Castellanos Sánchez Miguel	Tabasco	Segundo Suplente
Cevallos José	Guanajuato	Primer Propietario
Chávez Ignacio P.	Veracruz	Primer Suplente
Chávez Ignacio T.	Campeche	Segundo Suplente
Couttolene José Ma.	Puebla	Primer Propietario
De la Peña Miguel	Veracruz	Segundo Propietario
De Landa y Escandón Guillermo	Morelos	Primer Suplente
De Mata Vázquez Juan	Oaxaca	Segundo Propietario
Del Río Agustín	Tlaxcala	Primer Propietario
Díaz Joaquín	Guerrero	Segundo Propietario
Díez Gutiérrez Carlos	Veracruz	Primer Propietario
Díez Gutiérrez Pedro	Querétaro	Segundo Propietario
Dublán Manuel	Distrito Federal	Primer Suplente
Escobar Alberto	Guanajuato	Segundo Suplente
Escontria Blas	San Luis Potosí	Primer Propietario
Escudero Ignacio M.	Sinaloa	Primer Propietario
Espejo Mariano	Sonora	Segundo Suplente
Fernández Leal Manuel	Durango	Segundo Propietario
Fernández Octaviano	Michoacán	Primer Propietario
García Canuto	Nuevo León	Primer Propietario
Garza García Genaro	Nuevo León	Segundo Propietario
Gómez y Villavicencio Ramón	Aguascalientes	Segundo Propietario
González Agustín R.	Aguascalientes	Primer Propietario
Hinojosa Pedro	Hidalgo	Primer Propietario
Islas y Bustamante Nicolás	Puebla	Segundo Propietario
Justo Álvarez José	Hidalgo	Primer Suplente
Lalanne Jesús	México	Primer Propietario
Landázuri Pedro	Guerrero	Segundo Propietario
Loera Jesús	Zacatecas	Segundo Propietario
López de Lara Domingo	Tamaulipas	Primer Propietario
Maldonado J. Francisco	Yucatán	Primer Propietario
Rubio Enrique María	Querétaro	Primer Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Martínez Ángel	México	Segundo Suplente
Martínez de Castro Mariano	Durango	Segundo Suplente
Medina Manuel	Distrito Federal	Segundo Suplente
Mier y Terán Luis	Morelos	Primer Propietario
Mijares Añorga José	México	Primer Suplente
Montalvo Pedro	Campeche	Segundo Propietario
Montes de Oca Francisco	Sonora	Segundo Propietario
Montesinos José	Guanajuato	Segundo Propietario
Otero José T.	Sonora	Primer Propietario
Palomino Guillermo	Tabasco	Primer Propietario
Peón y Contreras José	Yucatán	Segundo Suplente
Piñón Andrés	Zacatecas	Segundo Propietario
Poceros Francisco	Tlaxcala	Segundo Propietario
Quaglia Carlos	México	Segundo Propietario
Redó Joaquín	Sinaloa	Segundo Suplente
Rincón Gallardo Francisco	Jalisco	Segundo Propietario
Rivas Carlos	Hidalgo	Segundo Propietario
Rodríguez Ricardo	Michoacán	Segundo Suplente
Rodríguez Roque J.	Coahuila	Segundo Suplente
Rojas Luis	Tabasco	Primer Suplente
Romero Rubio Manuel	Tabasco	Segundo Propietario
Rubio Fernando	Querétaro	Segundo Suplente
Ruiz Sandoval Gustavo	Chihuahua	Segundo Propietario
Salas Ismael	Coahuila	Primer Propietario
Sánchez Castro Pedro	Durango	Primer Suplente
Serrano Miguel	Puebla	Primer Suplente
Sodi Carlos	Oaxaca	Primer Suplente
Urueta Eduardo	Chihuahua	Primer Suplente
Utrilla Miguel	Veracruz	Segundo Suplente
Villarreal Bibiano L.	Nuevo León	Primer Suplente
Zenteno Cástulo	Yucatán	Segundo Propietario
Zubieta José María	Morelos	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XIII CONGRESO DE LA UNIÓN (1886-1888)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Arellano Felipe	Chihuahua	Primer Propietario
Arguinzoniz Antonio	San Luis Potosí	Primer Suplente
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Segundo Suplente
Ballesteros Atenógenes	Nuevo León	Primer Suplente
Calderón Esteban B.	Jalisco	Segundo Suplente
Carrillo Hermenegildo	Guerrero	Segundo Propietario
Castañeda Jesús	Sinaloa	Primer Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Tabasco	Primer Suplente
Cevallos José	Durango	Segundo Propietario
Cravioto Rafael	Hidalgo	Segundo Propietario
Dávila Narciso	Nuevo León	Segundo Propietario
De la Peña Miguel	Veracruz	Primer Propietario
De Landa y Escandón Guillermo	Morelos	Segundo Propietario
De Mata Vázquez Juan	Oaxaca	Primer Propietario
Dehesa Teodoro A.	Veracruz	Segundo Propietario
Del Río Agustín	Tlaxcala	Segundo Propietario
Díaz Joaquín	Guerrero	Primer Propietario
Díez Gutiérrez Pedro	Querétaro	Primer Propietario
Enriquez Gumersindo	Guanajuato	Segundo Propietario
Espejo Mariano	Sonora	Primer Suplente
Ferrer José Trinidad	Yucatán	Primer Suplente
Garay Eduardo	Puebla	Segundo Propietario
Gómez y Villavicencio Ramón	Aguascalientes	Primer Propietario
González Agustín R.	Aguascalientes	Segundo Propietario
González Cosío Manuel	Michoacán	Segundo Propietario
Islas y Bustamante Nicolás	Puebla	Primer Propietario
Leyva Francisco	Sonora	Segundo Suplente
Loera Jesús	Zacatecas	Segundo Suplente
López Potillo Ignacio	San Luis Potosí	Segundo Suplente
Islas Gabriel María	Hidalgo	Segundo Suplente
Rubio Enrique María	Querétaro	Segundo Propietario
Martínez de Castro Mariano	Durango	Primer Suplente
Martínez de Castro Ricardo	Sinaloa	Segundo Suplente
Medina Manuel	Distrito Federal	Primer Suplente
Meixueiro Francisco	Oaxaca	Primer Suplente
Mendizábal Fernando G.	Puebla	Segundo Suplente
Molina Pedro	Zacatecas	Primer Suplente
Montesinos José	Guanajuato	Primer Propietario
Otero José T.	Sonora	Segundo Propietario
Peon y Contreras José	Yucatán	Primer Suplente
Piñón Andrés	Zacatecas	Primer Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Quaglia Carlos	México	Primer Propietario
Raigosa Genaro	Distrito Federal	Segundo Propietario
Redó Joaquín	Sonora	Primer Propietario
Rincón Gallardo Francisco	Jalisco	Primer Propietario
Rivas Carlos	Hidalgo	Primer Propietario
Rodríguez Ricardo	Michoacán	Primer Suplente
Rodríguez Roque J.	Coahuila	Primer Propietario
Rojas Luis	Tabasco	Segundo Suplente
Romero Félix	Oaxaca	Segundo Suplente
Rosado Octavio	Yucatán	Segundo Propietario
Ruiz Sandoval Gustavo	Chihuahua	
Sánchez Azcona Juan	Sinaloa	Segundo Propietario
Sánchez Castro Pedro	Durango	Segundo Suplente
Sarlat Simón	Tabasco	Segundo Propietario
Terrazas Luis	Chihuahua	Segundo Propietario
Urueta Eduardo	Chihuahua	Segundo Suplente
Velazco Emilio	Tamaulipas	Segundo Propietario
Viezca Andrés S.	Coahuila	Segundo Suplente
Villada José Vicente	México	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XIV CONGRESO DE LA UNIÓN (1888-1890)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Alcántara Melesio	Oaxaca	Primer Propietario
Arellano Felipe	Durango	Segundo Suplente
Arguinoniz Antonio	Querétaro	Segundo Suplente
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Primer Suplente
Aspe Manuel S.	Zacatecas	Segundo Suplente
Azcue Julio Serafin	Aguascalientes	Primer Suplente
Baz Enrique	Coahuila	Segundo Suplente
Calderón Esteban B.	Jalisco	Primer Suplente
Canseco Agustín	Zacatecas	Segundo Propietario
Cañedo Francisco	Sonora	Segundo Propietario
Carrillo Hermenegildo	Guerrero	Primer Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Segundo Suplente
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Segundo Propietario
Castillo Apolinar	Nuevo León	Segundo Suplente
Chávez Ignacio P.	Campeche	Primer Suplente
Couttolene José María	Puebla	Segundo Propietario
Cravioto Rafael	Hidalgo	Primer Propietario
Cuéllar Rómulo	Tamaulipas	Segundo Propietario
Dávila Narciso	Nuevo León	Primer Propietario
De Landa y Escandón Guillermo	Sonora	Primer Suplente
De Teresa y Miranda José	Sinaloa	Segundo Suplente
Del Río Agustín	Tlaxcala	Primer Propietario
Díez Gutiérrez Pedro	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Enríquez Gumersindo	Guanajuato	Primer Propietario
Ferrer José Trinidad	Yucatán	Primer Suplente
García Alberto	México	Primer Suplente
González Agustín R.	Aguascalientes	Primer Propietario
González Cosío Manuel	Michoacán	Primer Propietario
Herrera Julián F.	Veracruz	Segundo Propietario
Hernández Francisco G.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Ibarra Ramos Francisco	Tlaxcala	Segundo Propietario
Islas Gabriel	Hidalgo	Primer Suplente
Lancaster Jones Alfonso	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Loera Jesús	Zacatecas	Primer Suplente
López Potillo Ignacio	San Luis Potosí	Primer Suplente
Rubio Enrique María	Querétaro	Primer Propietario
Martínez Pedro	Nuevo León	Segundo Propietario
Maycero Félix Francisco	Guerrero	Segundo Propietario
Meixueiro Francisco	Oaxaca	Segundo Propietario
Mendizábal Fernando G.	Puebla	Primer Suplente
Montalvo Juan	Campeche	Primer Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Montalvo Pedro	Campeche	Primer Propietario
Montesinos José	Guanajuato	Segundo Propietario
Mora Antonio	Chihuahua	Segundo Suplente
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Segundo Suplente
Peón y Contreras José	Yucatán	Segundo Propietario
Quaglia Carlos	México	Segundo Propietario
Raigosa Genaro	Distrito Federal	Primer Propietario
Rivas Carlos	Hidalgo	Segundo Propietario
Rojas José Luis	Tabasco	Primer Suplente
Romero Félix	Oaxaca	Primer Suplente
Sánchez Castro Pedro	Durango	Primer Suplente
Téllez José C.	Michoacán	Segundo Suplente
Urueta Eduardo	Chihuahua	Primer Suplente
Velazco Emilio	Tamaulipas	Primer Propietario
Viezca Andrés S.	Coahuila	Primer Suplente
Villada José Vicente	México	Primer Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XV CONGRESO DE LA UNIÓN (1890-1892)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Alcántara Melesio	Sonora	Suplente
Arellano Felipe	Durango	Suplente
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Suplente
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Suplente
Azcue Julio Serafín	Aguascalientes	Suplente
Baranda Pedro	Campeche	Propietario
Baz Enrique	Coahuila	Propietario
Calderón Esteban B.	Oaxaca	Propietario
Cañedo Francisco	Sonora	Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Suplente
Castañeda y Najera Vidal	Puebla	Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Propietario
Castillo Apolinar	Nuevo León	Suplente
Cevallos José	Durango	Propietario
Chávez Ignacio T.	Aguascalientes	Propietario
Coutolene José Ma.	Puebla	Propietario
Cuellar Rómulo	Tamaulipas	Propietario
Dávila Narciso	Nuevo León	Propietario
De Herrera Manuel	Morelos	Suplente
De la Vega Jesús	Coahuila	Suplente
De Landa y Escandón Guillermo	Chihuahua	Propietario
De Teresa y Miranda José	Sinaloa	Suplente
Dehesa Teodoro A.	Veracruz	Propietario
Del Río Agustín	Tlaxcala	Propietario
Díez Gutiérrez Pedro	San Luis Potosí	Propietario
Enríquez Gumersindo	Guanajuato	Propietario
García Jesús Alberto	México	Propietario
Gómez Farias Benito	Oaxaca	Propietario
González Agustín R.	Campeche	Suplente
González Cosío Manuel	Michoacán	Propietario
Herrera Julián F.	Veracruz	Propietario
Ibarra Ramos Francisco	Tlaxcala	Propietario
Lancaster Jones Alfonso	Jalisco	Propietario
Loera Jesús	Zacatecas	Propietario
Lomeli Sabas	Jalisco	Propietario
López Potillo Ignacio	San Luis Potosí	Suplente
Loyola Bernabé	Hidalgo	Propietario
Maria Rubio Enrique	Querétaro	Propietario
Martínez de Castro Ricardo	Sinaloa	Propietario
Maycera Félix Francisco	Guerrero	Propietario
Mendizábal Fernando G.	Tamaulipas	Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Montesinos José	Guanajuato	Propietario
Mora Antonio	Chihuahua	Suplente
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Suplente
Peón y Contreras José	Yucatán	Propietario
Pombo Ignacio	Distrito Federal	Suplente
Quaglia Carlos	México	Propietario
Rincón Gallardo Eduardo	Jalisco	Suplente
Rivas Carlos	Hidalgo	Propietario
Rojas Eufemio M.	Guerrero	Propietario
Rosado Octavio	Yucatán	Propietario
Sánchez Castro Pedro	Durango	Suplente
Téllez José C.	Michoacán	Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XVI CONGRESO DE LA UNIÓN (1892-1894)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Alcántara Melesio	Sonora	Primer Suplente
Arce Francisco O.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Segundo Suplente
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Primer Suplente
Aspe Manuel S.	Zacatecas	Segundo Suplente
Azcue Julio Serafin	Aguascalientes	Segundo Suplente
Baz Enrique	Coahuila	Segundo Propietario
Bustamante Juan	San Luis Potosí	Primer Propietario
Calderón Esteban B.	Oaxaca	Primer Propietario
Canseco Agustín	Zacatecas	Segundo Propietario
Carrascosa Manuel	Guerrero	Segundo Suplente
Carrillo Lauro	Chihuahua	Segundo Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Primer Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Segundo Suplente
Castañeda y Najera Vidal	Puebla	Primer Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Segundo Propietario
Castillo Apolinar	Yucatán	Segundo Propietario
Chávez Ignacio T.	Aguascalientes	Primer Propietario
Couttolene José Ma.	Puebla	Segundo Propietario
Cuellar Rómulo	Tamaulipas	Segundo Propietario
Dávila Narciso	Nuevo León	Primer Propietario
De Herrera Manuel	Morelos	Primer Suplente
De la Vega Jesús	Coahuila	Primer Suplente
De Landa y Escandón Guillermo	Chihuahua	Primer Propietario
De Teresa y Miranda José	Sinaloa	Segundo Suplente
Del Río Agustín	Flaxcala	Primer Propietario
Díez Gutiérrez Pedro	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Dondé Rafael	Sonora	Segundo Suplente
Enríquez Gumersindo	Guanajuato	Primer Propietario
Gamboa José A.	Durango	Segundo Suplente
García Alberto	México	Primer Propietario
González Agustín R.	Campeche	Primer Suplente
Herrera Julián F.	Veracruz	Segundo Propietario
Ibarra Ramos Francisco	Flaxcala	Segundo Propietario
Lancaster Jones Alfonso	Jalisco	Segundo Propietario
Loera Jesús	Zacatecas	Primer Propietario
Loyola Bernabé	Hidalgo	Primer Propietario
Rubio Enrique María	Querétaro	Primer Propietario
Márquez Rosendo	Oaxaca	Segundo Propietario
Martínez de Castro Ricardo	Sinaloa	Primer Propietario
Maycera Félix Francisco	Guerrero	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Mendizábal Fernando G.	Tamaulipas	Primer Suplente
Miranda Pedro	Durango	Primer Suplente
Montesinos José	Guanajuato	Segundo Propietario
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Segundo Suplente
Ortiz de Montellano Mariano	Campeche	Segundo Propietario
Parra Manuel	Guerrero	Primer Suplente
Payno Manuel	Oaxaca	Primer Propietario
Peón y Contreras José	Nuevo León	Segundo Suplente
Pombo Ignacio	Distrito Federal	Primer Suplente
Quaglia Carlos	México	Segundo Propietario
Raigosa Genaro	Tlaxcala	Segundo Suplente
Ramos José	San Luis Potosí	Primer Suplente
Reyes Epifanio	Michoacán	Primer Suplente
Rincón Gallardo Eduardo	San Luis Potosí	Segundo Suplente
Rivas Carlos	Hidalgo	Segundo Propietario
Rojas Eufemio M.	Guerrero	Primer Propietario
Rosado Octavio	Yucatán	Primer Propietario
Sánchez Castro Pedro	Durango	Primer Suplente
Verdugo Pomposo	Yucatán	Primer Suplente
Vila Vicente	Veracruz	Segundo Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XVII CONGRESO DE LA UNIÓN (1894-1896)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Arce Francisco O.	Aguascalientes	Primer Propietario
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Primer Suplente
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Segundo Propietario
Baz Enrique	Coahuila	Primer Propietario
Benítez y Pinillas Jesús María	Nuevo León	Segundo Suplente
Canseco Agustín	Zacatecas	Primer Propietario
Cañas Eduardo	Michoacán	Primer Suplente
Carrascosa Manuel	Guanajuato	Primer Suplente
Carrillo Lauro	Chihuahua	Primer Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Segundo Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Primer Suplente
Castañeda y Najera Vidal	Puebla	Segundo Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Primer Propietario
Castillo Apolinar	Yucatán	Primer Propietario
Cervantes Julio	Sonora	Segundo Propietario
Chávez Ignacio P.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Couttolene José Ma.	Puebla	Primer Propietario
Cuellar Rómulo	Tamaulipas	Primer Propietario
Dávila Narciso	Nuevo León	Segundo Propietario
De Herrera Manuel	Morelos	Segundo Propietario
De la Vega Jesús	Jalisco	Segundo Suplente
De Landa y Escandón Guillermo	Chihuahua	Segundo Propietario
De Teresa y Miranda José	Sinaloa	Primer Suplente
Del Río Agustín	Tlaxcala	Segundo Propietario
Donde Rafael	Sonora	Primer Suplente
Enriquez Gumersindo	Hidalgo	Segundo Propietario
Escobar Alberto	Guanajuato	Primer Suplente
Fernández Ramón	Tamaulipas	Segundo Suplente
Gamboa José A.	Durango	Primer Suplente
Garza Galán José María	Durango	Segundo Propietario
González Agustín R.	Campeche	Segundo Propietario
Hijar y Haro Manuel	México	Segundo Propietario
Lancaster Jones Alfonso	Jalisco	Primer Propietario
Loera Jesús	Zacatecas	Segundo Propietario
Loyola Bernabé	Querétaro	Segundo Propietario
María Rubio Enrique	Guanajuato	Segundo Suplente
Márquez José María	Coahuila	Segundo Suplente
Márquez Rosendo	Oaxaca	Primer Propietario
Montesinos José	Guanajuato	Primer Propietario
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Primer Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Ortiz de Montellanos Mariano	Campeche	Primer Propietario
Parra Manuel	Guerrero	Segundo Suplente
Payno Manuel	Distrito Federal	Segundo Propietario
Peón y Contreras José	Nuevo León	Primer Suplente
Pombo Ignacio	Oaxaca	Segundo Propietario
Prieto Alejandro	Sonora	Segundo Suplente
Quaglia Carlos	México	Primer Propietario
Rabasa Emilio	Sinaloa	Segundo Propietario
Raigosa Genaro	Tlaxcala	Primer Suplente
Ramos José	San Luis Potosí	Segundo Suplente
Rincón Gallardo Eduardo	San Luis Potosí	Primer Suplente
Rivas Carlos	Hidalgo	Primer Propietario
Romero Vargas Ignacio	Yucatán	Segundo Propietario
Sodi Carlos	Michoacán	Segundo Suplente
Vázquez del Mercado Alejandro	Durango	Primer Suplente
Verdugo Pomposo	Yucatán	Segundo Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XVIII CONGRESO DE LA UNIÓN (1896-1898)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Segundo Suplente
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Primer Propietario
Benítez y Pinillas Jesús María	Nuevo León	Primer Suplente
Canseco Agustín	Oaxaca	Segundo Propietario
Cañas Eduardo	Michoacán	Segundo Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Primer Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Segundo Propietario
Castañeda y Nájera Vidal	Puebla	Primer Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Segundo Propietario
Castillo Apolinar	Yucatán	Segundo Propietario
Chávez Ignacio T.	Aguascalientes	Primer Propietario
Couttolene José María.	Puebla	Segundo Propietario
Cuéllar Rómulo	Tamaulipas	Segundo Propietario
De C. Segura Francisco	Guanajuato	Segundo Suplente
Herrera Manuel de	Morelos	Primer Propietario
De la Torre Tomás	México	Primer Propietario
De la Vega Jesús	Jalisco	Primer Suplente
Lascuain Román S. de	Aguascalientes	Segundo Suplente
Del Río Francisco De P.	Guanajuato	Primer Suplente
De Teresa y Miranda José	Yucatán	Primer Propietario
Dondé Rafael	Sonora	Segundo Suplente
Del Río Agustín	Tlaxcala	Primer Propietario
Enríquez Gumersindo	Hidalgo	Primer Propietario
Falcón Antonio	Chihuahua	Segundo Propietario
Fernández Ramón	Tamaulipas	Primer Suplente
Garza Galán José María	Durango	Primer Propietario
Gómez Farias Benito	Distrito Federal	Primer Suplente
González Agustín R.	Campeche	Primer Propietario
Herrera Julián F.	Veracruz	Segundo Propietario
Hijar y Haro Juan B.	México	Primer Propietario
Lancaster Jones Alfonso	Jalisco	Segundo Propietario
León Patricio L.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Loera Jesús	Zacatecas	Primer Propietario
Loyola Bernabé	Querétaro	Primer Propietario
Contreras Manuel María	Tlaxcala	Segundo Propietario
Márquez Rosendo	Oaxaca	Segundo Propietario
Martínez y Calleja Francisco	Tamaulipas	Segundo Suplente
Maycera Félix Francisco	Guerrero	Segundo Propietario
Michel Faustino	México	Primer Suplente
Múzquiz José María	Coahuila	Primer Suplente
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Segundo Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Ortiz de Montellano Mariano	Coahuila	Segundo Suplente
Parra Manuel	Guerrero	Primer Suplente
Peón y Contreras José	Nuevo León	Segundo Suplente
Pombo Ignacio	Oaxaca	Primer Propietario
Prieto Alejandro	Sonora	Primer Suplente
Quaglia Carlos	México	Segundo Propietario
Rabasa Emilio	Sinaloa	Primer Propietario
Raigosa Genaro	Campeche	Segundo Propietario
Ramos José	San Luis Potosí	Primer Propietario
Rincón Gallardo Eduardo	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Rivas Carlos	Hidalgo	Segundo Propietario
Sodi Carlos	Michoacán	Primer Suplente
Valleto Guillermo	Veracruz	Segundo Suplente
Vázquez del Mercado Alejandro	Durango	Segundo Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XIX CONGRESO DE LA UNIÓN (1898-1900)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Aguilar Rafael	Puebla	Primer Suplente
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Primer Suplente
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Segundo Propietario
Ayala Carlos T.	Nuevo León	Segundo Propietario
Camacho Sebastián	Distrito Federal	Segundo Propietario
Canseco Agustín	Zacatecas	Primer Propietario
Cañas Eduardo	Michoacán	Primer Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Segundo Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Primer Propietario
Castañeda y Najera Vidal	Puebla	Segundo Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Primer Propietario
Castillo Apolinar	Yucatán	Primer Propietario
Chávez Ignacio T.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Chazaro Soler Juan	Guerrero	Segundo Suplente
Couttolene José Ma.	Puebla	Primer Propietario
De Herrera Manuel	Morelos	Segundo Propietario
De la Torre Tomas	México	Primer Suplente
De la Vega Jesús	Jalisco	Segundo Suplente
De Landa y Escandón Guillermo	Chihuahua	Segundo Propietario
De Lascurain Román S.	Aguascalientes	
Castañeda Francisco De P.	Guanajuato	Segundo Propietario
Del Río Francisco De P.	Guanajuato	Segundo Suplente
Segura Francisco De P.	Guanajuato	Primer Suplente
De Teresa y Miranda José	Michoacán	Segundo Propietario
Del Río Agustín	Tlaxcala	Segundo Propietario
Diez Barroso Francisco	México	Segundo Suplente
Dominguez Peón José	Chihuahua	Primer Suplente
Dondé Rafael	Sonora	Primer Suplente
Enriquez Gumersindo	Hidalgo	Segundo Propietario
Falcón Antonio	Chihuahua	Primer Propietario
Fernández Ramón	Tamaulipas	Segundo Propietario
Garza Galán José Maria	Zacatecas	Segundo Propietario
Gómez Farias Benito	Coahuila	Segundo Propietario
González Cosío Manuel	Campeche	Segundo Propietario
Lancaster Jones Alfonso	Jalisco	Primer Propietario
Loyola Bernabé	Querétaro	Segundo Propietario
Contreras Manuel María	Tlaxcala	Primer Propietario
Márquez Rosendo	Oaxaca	Primer Propietario
Martínez López Pedro	Morelos	Segundo Suplente
Martínez y Calleja Francisco	Tamaulipas	Primer Suplente
Michel Faustino	Durango	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Primer Suplente
Ortiz de Montellanos Mariano	Coahuila	Primer Suplente
Peón y Contreras José	Nuevo León	Primer Suplente
Pombo Ignacio	Oaxaca	Segundo Propietario
Prieto Alejandro	Sonora	Segundo Suplente
Quaglia Carlos	México	Primer Propietario
Rabasa Emilio	Sinaloa	Segundo Propietario
Raigosa Genaro	Campeche	Primer Propietario
Ramos José	San Luis Potosí	Segundo Suplente
Rebollar Rafael	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Rincón Gallardo Eduardo	San Luis Potosí	Primer Propietario
Rivas Carlos	Hidalgo	Primer Propietario
Sodi Carlos	Michoacán	Segundo Propietario
Valleto Guillermo	Vcracruz	Primer Suplente
Vázquez del Mercado Alejandro	Durango	Primer Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XX CONGRESO DE LA UNIÓN (1900-1902)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Albistegui Francisco	Guanajuato	Segundo Propietario
Alcázar Ramón	Sinaloa	Segundo Propietario
Aréchiga Jesús	Guerrero	Segundo Propietario
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Segundo Propietario
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Primer Propietario
Ayala Carlos F.	Nuevo León	Primer Propietario
Camacho Sebastián	Distrito Federal	Primer Propietario
Cañas Eduardo	Michoacán	Segundo Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Primer Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Segundo Propietario
Castañeda y Najera Vidal	Puebla	Primer Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Segundo Propietario
Castillo Apolinar	Yucatán	Segundo Suplente
Chávez Ignacio P.	Aguascalientes	Primer Propietario
Chazaro Soler Juan	Guerrero	Primer Suplente
Cuéllar Rómulo	Tamaulipas	Segundo Propietario
De la Vega Jesús	Jalisco	Primer Suplente
De Landa y Escandón Guillermo	Chihuahua	Primer Propietario
De Lascaraín Román S.	Aguascalientes	Segundo Suplente
De P. Del Río Francisco	Guanajuato	Primer Suplente
Del Río Agustín	Tlaxcala	Primer Propietario
Díez Barroso Francisco	México	Primer Suplente
Dondé Rafael	Sonora	Segundo Suplente
Enriquez Gumersindo	Hidalgo	Primer Propietario
Fernández Ramón	Tamaulipas	Primer Propietario
García Chavarri Ramón	Nuevo León	Segundo Propietario
Garza Galán José María	Zacatecas	Primer Propietario
Gómez Farias Benito	Coahuila	Primer Propietario
Herrera Mauro S.	Veracruz	Segundo Propietario
Lancaster Jones Alfonso	Jalisco	Segundo Propietario
Loyola Bernabé	Querétaro	Primer Propietario
Macedo Miguel	Puebla	Segundo Suplente
Macías José N.	Tlaxcala	Segundo Suplente
Contreras Manuel María	Tlaxcala	Segundo Propietario
Mariscal Alonso	Zacatecas	Segundo Propietario
Martínez López Pedro	Morelos	Primer Suplente
Martínez y Calleja Francisco	Tamaulipas	Segundo Suplente
Michel Faustino	Durango	Primer Propietario
Molina Solís Manuel	Oaxaca	Segundo Suplente
Molinar Olegario	Oaxaca	Segundo Propietario
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Ortiz de Montellano Mariano	Coahuila	Segundo Propietario
Peón y Contreras José	Nuevo León	Segundo Suplente
Pombo Ignacio	Oaxaca	Primer Propietario
Prieto Alejandro	Sonora	Primer Suplente
Rabasa Emilio	Sinaloa	Primer Propietario
Raigosa Genaro	Campeche	Segundo Propietario
Ramos José	San Luis Potosí	Primer Suplente
Redó Joaquín	Chihuahua	Segundo Propietario
Reyes Retana Tomas	Guerrero	Segundo Suplente
Rincón Gallardo Eduardo	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Rivas Carlos	Hidalgo	Segundo Propietario
Robleda Felipe	Jalisco	Segundo Suplente
Sarlat Simón	México	Segundo Propietario
Sodi Carlos	Michoacán	Primer Propietario
Vázquez del Mercado Alejandro	Durango	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XXI CONGRESO DE LA UNIÓN (1902-1904)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Albistegui Francisco	Guanajuato	Primer Propietario
Alcázar Ramón	Sinaloa	Primer Propietario
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Primer Propietario
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Segundo Propietario
Ayala Carlos F.	Nuevo León	Segundo Propietario
Aznar Cano Tomás	Campeche	Segundo Propietario
Camacho Sebastián	Distrito Federal	Segundo Propietario
Cañas Eduardo	Michoacán	Primer Propietario
Carranza Venustiano	Coahuila	Primer Suplente
Castañares Adolfo	Tabasco	Segundo Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Primer Propietario
Castañeda y Najera Vidal	Puebla	Segundo Propietario
Castellanos Sánchez Miguel	Morelos	Primer Propietario
Chávez Ignacio T.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Cházaro Soler Juan	Guerrero	Segundo Propietario
Curiel Luis C.	Yucatán	Segundo Propietario
De la Hoz Manuel F.	Durango	Suplente
De la Vega Jesús	Jalisco	Segundo Propietario
De Landa y Escandón Guillermo	Chihuahua	Primer Propietario
De Lascuráin Román S.	Aguascalientes	Primer Suplente
Del Río Francisco De P.	Hidalgo	Segundo Suplente
Del Río Agustín	Tlaxcala	Segundo Propietario
Díez Barroso Francisco	Hidalgo	Segundo Propietario
Dondé Rafael	Sonora	Primer Suplente
Enríquez Gumersindo	México	Segundo Propietario
Fernández Ramón	Tamaulipas	Segundo Propietario
Flores Carlos	Yucatán	Primer Suplente
Flores Luis	Morelos	Primer Suplente
Gamboa José Ma.	Zacatecas	Segundo Suplente
Gómez Farias Benito	Coahuila	Segundo Propietario
González Agustín R.	Jalisco	Segundo Suplente
González Martín	Guanajuato	Segundo Propietario
Herrera Mauro S.	Veracruz	Primer Propietario
Irigoyen Lara Manuel	Yucatán	Segundo Suplente
Loyola Bernabé	Querétaro	Segundo Propietario
Macedo Miguel	Puebla	Primer Suplente
Macías José N.	Tlaxcala	Primer Suplente
Mancera Tomás	Puebla	Segundo Suplente
Mariscal Alonso	Zacatecas	Primer Propietario
Martínez Miguel F.	Durango	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Martínez y Calleja Francisco	Tamaulipas	Primer Suplente
Molina Solís Manuel	Oaxaca	Primer Suplente
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Primer Propietario
Pankurst Eduardo G.	Zacatecas	Primer Propietario
Peón y Contreras José	Nuevo León	Primer Suplente
Pombo Ignacio	Oaxaca	Segundo Propietario
Prieto Alejandro	Sonora	Segundo Suplente
Rabasa Emilio	Sinaloa	Segundo Propietario
Raigosa Genaro	Campeche	Primer Propietario
Ramos José	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Redó Joaquín	Chihuahua	Primer Propietario
Reyes Retana Tomás	Guerrero	Primer Suplente
Rincón Gallardo Eduardo	San Luis Potosí	Primer Propietario
Rivas Carlos	Hidalgo	Primer Propietario
Robleda Felipe	Jalisco	Primer Suplente
Romero José María	Morelos	Segundo Propietario
Sarlat Simón	México	Primer Propietario
Sodi Carlos	Michoacán	Segundo Propietario
Uriarte Jesús F.	Tlaxcala	Segundo Suplente
Vázquez del Mercado Alejandro	Durango	Primer Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XXII CONGRESO DE LA UNIÓN (1904-1906)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Albistegui Francisco	Guanajuato	Segundo Propietario
Alcázar Ramón	Sinaloa	Segundo Propietario
Aréchiga Jesús	Guerrero	Segundo Propietario
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Segundo Propietario
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Segundo Propietario
Ayala Carlos F.	Nuevo León	Primer Propietario
Aznar Cano Tomás	Campeche	Primer Propietario
Camacho Sebastián	Distrito Federal	Primer Propietario
Carbajal Francisco S.	Campeche	Primer Suplente
Carranza Venustiano	Coahuila	Segundo Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Segundo Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Segundo Propietario
Chávez Ignacio T.	Aguascalientes	Primer Propietario
Chávez Soler Juan	Guerrero	Primer Propietario
Cuéllar Rómulo	Tamaulipas	Segundo Propietario
Curiel Luis C.	Yucatán	Primer Propietario
De Landa y Escandón Guillermo	Chihuahua	Primer Propietario
De Lascuráin Román S.	Morelos	Segundo Suplente
Del Río Francisco De P.	Hidalgo	Primer Suplente
Dondé Rafael	Sonora	Primer Suplente
Enriquez Gumersindo	México	Primer Propietario
Fernández Ramón	Tamaulipas	Primer Propietario
Flores Carlos	Jalisco	Segundo Propietario
García Feliciano	Puebla	Segundo Suplente
Gasino Ángel	México	Segundo Suplente
Gómez Farias Benito	Coahuila	Primer Propietario
González Agustín R.	Jalisco	Primer Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

González Martín	Guanajuato	Primer Propietario
González Mena Francisco	Oaxaca	Segundo Suplente
Gutiérrez Rafael J.	Aguascalientes	Segundo Suplente
Herrera Mauro S.	Veracruz	Segundo Propietario
Landázuri Pedro	Guerrero	Primer Suplente
León Patricio L.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Loyola Bernabé	Querétaro	Primer Propietario
Macedo Miguel	Puebla	Segundo Propietario
Mancera Tomás	Puebla	Primer Suplente
Mariscal Alfonso	Zacatecas	Segundo Propietario
Martínez de Arredondo Francisco	Yucatán	Segundo Propietario
Martínez Miguel F.	Durango	Primer Propietario
Mercado Manuel A.	Durango	Segundo Propietario
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Segundo Propietario
Pardo Emilio	Tlaxcala	Segundo Propietario
Peña José de Jesús	Tamaulipas	Segundo Suplente
Peña Rafael Ángel	Tlaxcala	Segundo Suplente
Peón y Contreras José	Zacatecas	Primer Propietario
Prieto Alejandro	Nuevo León	Segundo Suplente
Rabasa Emilio	Sonora	Segundo Propietario
Raigosa Genaro	Sinaloa	Primer Propietario
Ramos José	Campeche	Segundo Propietario
Reyes Retana Tomas	San Luis Potosí	Primer Propietario
Rincón Gallardo Eduardo	Guerrero	Segundo Suplente
Rivas Carlos	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Romero José María	Hidalgo	Segundo Propietario
Sarlat Simón	Morelos	Primer Propietario
Simón Castelví Marcos	México	Segundo Propietario
Sodi Carlos	Zacatecas	Primer Propietario
	Michoacán	Primer Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Torres Luis E.	Morelos	Segundo Propietario
Uriarte Jesús F.	Tlaxcala	Primer Suplente
Valdivieso Aurelio	Oaxaca	Primer Propietario
Villada Eduardo	Chihuahua	Segundo Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XXIII CONGRESO DE LA UNIÓN (1906-1908)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Albistegui Francisco	Guanajuato	Primer Propietario
Alcázar Ramón	Sinaloa	Primer Propietario
Arguinzoniz Antonio	Querétaro	Primer Propietario
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Segundo Propietario
Ayala Carlos F.	Nuevo León	Segundo Propietario
Bolaños Cacho Manuel	Tamaulipas	Segundo Propietario
Camacho Sebastián	Distrito Federal	Segundo Propietario
Cañas Eduardo	Michoacán	Primer Propietario
Carbajal Francisco S.	Campeche	Segundo Propietario
Carranza Venustiano	Coahuila	Primer Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Segundo Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Primer Propietario
Chávez Ignacio T.	Aguascalientes	Segundo Propietario
Curiel Luis C.	Yucatán	Segundo Propietario
De la Peña José	Tamaulipas	Primer Suplente
Landero y Cos José	Michoacán	Primer Suplente
Lascrain Román S.	Morelos	Primer Suplente
Del Río Francisco De P.	Hidalgo	Segundo Suplente
Díez Barroso Francisco	Hidalgo	Segundo Propietario
Domínguez Manuel	Zacatecas	Segundo Propietario
Dondé Rafael	Sonora	Primer Propietario
Enríquez Gumersindo	México	Segundo Propietario
Flores Carlos	Jalisco	Primer Propietario
García Feliciano	Puebla	Primer Suplente
Gaviño Ángel	México	Primer Suplente
Gómez Farias Benito	Coahuila	Segundo Propietario
González Agustín R.	Jalisco	Segundo Propietario
González Martín	Guanajuato	Segundo Propietario
González Mena Francisco	Oaxaca	Primer Suplente
Gutiérrez Rafael J.	Aguascalientes	Primer Suplente
Herrera Mauro S.	Veracruz	Primer Propietario
Loyola Bernabé	Querétaro	Segundo Propietario
Mancera Tomás	Puebla	Segundo Propietario
Mariscal Alonso	Zacatecas	Primer Propietario
Martínez de Arredondo Francisco	Yucatán	Primer Propietario
Martínez Miguel F.	Durango	Segundo Propietario
Mercado Manuel A.	Durango	Primer Propietario
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Primer Propietario
Pardo Emilio	Tlaxcala	Primer Propietario
Peón y Contreras José	Nuevo León	Primer Suplente

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Prieto Alejandro	Sonora	Segundo Suplente
Rabasa Emilio	Sinaloa	Segundo Propietario
Ramos José	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Reyes Retana Tomas	Guerrero	Primer Suplente
Rivas Carlos	Hidalgo	Primer Propietario
Romero José Maria	Morelos	Segundo Propietario
Sánchez Mármol Manuel	Chihuahua	Segundo Propietario
Sodi Carlos	Michoacán	Segundo Propietario
Sosa Francisco	Guerrero	Segundo Propietario
Terrazas Juan	Campeche	Primer Suplente
Uriarte Jesús F.	Tlaxcala	Segundo Propietario
Valdivieso Aurelio	Oaxaca	Segundo Propietario
Villada Eduardo	Chihuahua	Primer Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

SENADORES AL XXIV CONGRESO DE LA UNIÓN (1908-1910)		
NOMBRE	ESTADO	CALIDAD
Albistegui Francisco	Guanajuato	Segundo Propietario
Alcázar Ramón	Sinaloa	Segundo Propietario
Arguinoniz Antonio	Querétaro	Segundo Propietario
Aspe Francisco de P.	Veracruz	Primer Propietario
Ayala Carlos F.	Nuevo León	Primer Propietario
Baranda Joaquín	México	Segundo Propietario
Bolaños Cacho Manuel	Tamaulipas	Primer Propietario
Briseño Wenceslao	Aguascalientes	Primer Suplente
Camacho Sebastián	Distrito Federal	Primer Propietario
Carbajal Francisco S.	Campeche	Primer Propietario
Carranza Venustiano	Coahuila	Segundo Propietario
Castañares Adolfo	Tabasco	Primer Propietario
Castañeda Jesús	Tabasco	Segundo Propietario
Castillo Carlos	México	Segundo Suplente
Curiel Luis C.	Yucatán	Primer Propietario
Casasús Joaquín	Veracruz	Segundo Propietario
Lascurain Román S.	Morelos	Segundo Suplente
Del Río Francisco De P.	Hidalgo	Primer Suplente
Dominguez Manuel	Zacatecas	Primer Propietario
Dónde Rafael	Sonora	Primer Suplente
Enríquez Gumersindo	México	Primer Propietario
García Feliciano	Puebla	Segundo Suplente
García Francisco C.	Michoacán	Primer Suplente
García Genaro G.	Zacatecas	Primer Suplente
García Peña Juan	Aguascalientes	Segundo Propietario
Gaviño Ángel	Aguascalientes	Primer Propietario
Gómez Farias Benito	Coahuila	Primer Propietario
González Mena Francisco	Oaxaca	Segundo Suplente
Hernández Serapio	Michoacán	Segundo Propietario
Herrera Mauro S.	Guanajuato	Primer Propietario
Izabal Rafael	Guerrero	Segundo Propietario
Landa y Escandón Guillermo	Oaxaca	Segundo Propietario
Lanz Duret Ramón	Campeche	Primer Suplente
López Garrido Nicolás	Hidalgo	Segundo Propietario
López Portillo y Rojas José	Nuevo León	Segundo Suplente
Macedo Miguel	Puebla	Segundo Propietario
Mancera Tomás	Puebla	Primer Propietario
Maqueo Castellanos Esteban	Jalisco	Segundo Propietario
Mariscal Alonso	Zacatecas	Segundo Propietario
Martínez de Arredondo Francisco	Yucatán	Segundo Propietario
Martínez Miguel F.	Durango	Primer Propietario

Anexo 3
Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.

Martínez Prisciliano	Guerrero	Segundo Suplente
Mercado Manuel A.	Durango	Segundo Propietario
Morales Alberto	Sonora	Segundo Propietario
Ortega Reyes Manuel	Distrito Federal	Segundo Propietario
Pardo Emilio	Tlaxcala	Segundo Propietario
Pazos Enrique	Jalisco	Primer Propietario
Peña José de Jesús	Tamaulipas	Segundo Suplente
Pimentel y Fagoaga Fernando	Durango	Segundo Suplente
Prieto Alejandro	Sonora	
Rabasa Emilio	Sinaloa	Primer Propietario
Ramos José	San Luis Potosí	Primer Propietario
Reyes Retana Tomás	San Luis Potosí	Segundo Propietario
Romero José María	Morelos	Primer Propietario
Sánchez MármoI Manuel	Chihuahua	Primer Propietario
Sodi Carlos	Michoacán	Segundo Propietario
Sosa Francisco	Guerrero	Primer Propietario
Uriarte Jesús F.	Tlaxcala	Primer Propietario
Valdivieso Aurelio	Oaxaca	Primer Propietario
Villada Eduardo	Chihuahua	Segundo Propietario
Zamacona e Inclán Manuel	Distrito Federal	Segundo Suplente
Zárate Julio	Campeche	Segundo Propietario

Frecuencia de elección de los senadores (1875-1912)

NOMBRE	CONGRESOS																		
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI
Aguayo José S.					Coah.														
Aguilar Rafael												Pue.							
Aguirre Carlos																		Dgo.	Dgo. SLP
Aguirre Gabriel	Chih.		Chih.																
Alatorre Ignacio R.	D.F.																		
Albistegui Francisco													Gto.	Gto.	Gto.	Gto.	Gto.	Gto.	
Alcántara Carlos	Mex.																		
Alcántara Melesio							Oax.	Son.	Son.										
Alcázar Ramón													Sin.	Sin.	Sin.	Sin.	Sin.	Sin.	
Alcocei Antonio																			Gto.
Alcocei Ignacio																			Coah.
Alfaro Francisco																		D.F.	
Alfaro Jesús		D.F.	D.F.																
Alonso Antonio F.																			SLP
Alvaradejo Arturo																			D.F.
Álvarez Rul Antonio																		Qro.	Qro.
Araoz Manuel																			Mor.
Arce Francisco O.									Ags.	Ags.									
Aréchiga Jesús													Gro.		Gro.				SLP

[illegible]

NOMBRE	CONGRESOS																			
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI	
Becerra Fabre Rómulo																			Tab.	
Bengoa Martín	Ags.																			
Benítez Justo		Mex.	Mex.																	
Benítez y Pinillas Jesús María										N.L.	N.L.									
Berazaluce Nicolás																		N.L.	N.L.	
Blanco Miguel	Son.																			
Blanco Othón P.																			Tamp s.	
Bolaños Cacho Manuel																Tamp s.	Tamp s.	Tamp s.	Tamp s.	
Bonilla Juan C.			Hgo.																	
Bonilla Manuel																			Sin.	
Bracho Francisco																			Hgo.	
Bravo Carlos			Dgo.																	
Bringas Jesús	Sin.																			
Briseño Wenceslao				Tab.													Ags.	Ags.	Ags.	
Brito Pedro C.		Camp																		
Buelna Eustaquio	Sin.																			
Bulnes Francisco																			Mor.	
Bustamante Juan									SLP											
Cahuantzi Prospero																			Tlax.	
Calderón Esteban B.						Jal.	Jal.	Oax.	Oax.											
Calero Sierra Manuel																			Mex.	
Camacho Sebastián												D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	
Canale Antonio					Tamp s.															
Canseco Agustín							Zac.		Zac.	Zac.	Oax.	Zac.								

[illegible]

NOMBRE	CONGRESOS																		
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI
Chávez Ignacio J.		Ags.																	
Chávez Ignacio P.				Ver.	Ver.		Camp			Ags.			Ags.						
Chávez Ignacio T.			Ags.		Camp			Ags.	Ags.		Ags.	Ags.		Ags.	Ags.	Ags.			
Chávez Soler Juan															Gro.				
Chazaro Soler Juan												Gro.	Gro.	Gro.					
Clavería Francisco	Mor.																		
Cortes Rubio Salvador																			Mich
Couttolene José Ma.			Ver.		Pue.		Pue.	Pue.	Pue.	Pue.	Pue.	Pue.							
Covarrubias Felipe	Tlax.																		
Cravioto Rafael			Pue.			Hgo.	Hgo.												
Cravioto Simón		Hgo.																	
Cuéllar Rómulo			Tamp s.	Tamp s.			Tamp s.	Tamp s.	Tamp s.	Tamp s.	Tamp s.		Tamp s.		Tamp s.			Tamp s.	
Cueto Francisco	Tlax.																		
Curiel Luis C.			Gro.											Yuc.	Yuc.	Yuc.	Yuc.	Yuc.	Yuc.
Dávila Encarnación																		Coah.	
Dávila Narciso						N.L.	N.L.	N.L.	N.L.	N.L.									
Daza Francisco G			Pue.																
De C. Segura Francisco											Gio.								
De Casasus Joaquín																	Ver.	Ver.	
De Herrera Manuel								Mor.	Mor.	Mor.	Mor.	Mor.							
De la Hoz Manuel F.														Dgo.					
De la Luz Rosas José	Gto.																		
De la Peña José																Tamp s.			
De la Peña Miguel				Tamp s.	Ver.	Ver.													
De la Torre Tomás											Mex.	Mex.							

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Anexo 4
Frecuencia de reelección de los senadores (1875-1912)

519

NOMBRE	CONGRESOS																			
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI	
Herrera Julián F.							Ver.	Ver.	Ver.		Ver.									
Herrera Mauro S.													Ver.	Ver.	Ver.	Ver.	Gto.	Gto.	Gto.	
Hijar y Haro Juan B.											Mex.									
Hijar y Haro Manuel										Mex.										
Hinojosa Pedro		Hgo.	Hgo.	Hgo.	Hgo.															
Hornedo Francisco G.			Ags.				Ags.													
Ibarguengoitia Pedro		Gto.	Gto.																	
Ibarra Ramos Francisco							Tlax.	Tlax.	Tlax.											
Iberri Joaquín		Son.																		
Iglesias Calderón Fernando																			D.F.	
Irigoyen Lara Manuel														Yuc.						
Islas y Bustamante Nicolás					Pue.	Pue.														
Iturbide Eduardo N.																			Mich	
Izabal Rafael																	Gro.	Gro.		
Izunza Felipe de Jesús	Pue.																			
Jáuregui José M.	Ver.																			
Juambeltz y Redo Antonio																		Zac.	Zac.	
Justo Álvarez José					Hgo.															
Lalanne Jesús				Mex.	Mex.															
Lama Manuel G.	Mich																			
Lancaster Jones Alfonso							SLP	Jal.	Jal.	Jal.	Jal.	Jal.	Jal.							
Landa Guillermo		Mor.	Mor.																	
Landa y Escandón Guillermo																	Oax.	Oax.		
Landázuri Pedro				Gro.	Gro.										Gro.					
Lanz Duret Ramón																	Camp	Camp	Camp	

NOMBRE	CONGRESOS																			
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI	
Lemus Nicolás	Gto.																			
León de la Barra Francisco																			Qro.	
León Doroteo	Tlax.																			
León Patricio L.											Ags.				Ags.					
Lerdo de Tejada Ángel	Oax.																			
Leyva Francisco						Son.														
Lira Ignacio	Dgo.																			
Lodeza Francisco		Sin.	Sin.																	
Loera Jesús				Zac.	Zac.	Zac.	Zac.	Zac.	Zac.	Zac.	Zac.									
Lojero Emiliano																			Gto.	
Lomeli Sabas								Jal.												
López de Lara Domingo					Tamp s.															
López Garrido Nicolás																	Hgo.	Hgo.		
López Portillo Leonardo	Jal.																			
López Portillo y Rojas José																	N.L.			
López Potillo Ignacio						SLP	SLP	SLP												
Loyola Bernabé								Hgo.	Hgo.	Qro.	Qro.	Qro.	Qro.	Qro.	Qro.	Qro.				
Macedo Miguel													Pue.	Pue.	Pue.		Pue.	Pue.		
Macias Francisco																			Ags.	
Macias José N.													Tlax.	Tlax.						
Macmanus Tomas																		Qro.	Qro.	
Magaloni Ignacio																			Yuc.	
Maldonado J. Francisco					Yuc.															
Maldonado y C. Francisco				Yuc.																
Malpica León	Ver.		Ver.																	
Mancera Gabriel	Hgo.																	Hgo.	Hgo.	
Mancera Tomas														Pue.	Pue.	Pue.	Pue.	Pue.	Pue.	

[illegible]

NOMBRE	CONGRESOS																			
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI	
Martínez Mac Gregor Carlos																			Camp	
Martínez Miguel F.														Dgo.	Dgo.	Dgo.	Dgo.			
Martínez Modesto R.																		SLP	SLP	
Martínez Pedro							N.L.													
Martínez Prisciliano																	Gro.	Gro.		
Martínez y Calleja Francisco											Tamp s.	Tamp s.	Tamp s.	Tamp s.						
Maycera Félix Francisco							Gro.	Gro.	Gro.		Gro.									
Medina Garduño Manuel																		Mex.	Mex.	
Medina Manuel					D.F.	D.F.														
Meixueiro Francisco						Oax.	Oax.													
Melgarejo Aurelio			Son. Tlax.																	
Melo Nicandro L.																		Tab.	Tab.	
Mena Francisco Z.			D.F.																	
Méndez J. N.	Pue.																			
Mendizábal Fernando G.						Pue.	Pue.	Tamp s.	Tamp s.											
Mendoza Justo	Mich																			
Mercado Manuel A.															Dgo.	Dgo.	Dgo.			

[illegible]

[illegible]

NOMBRE	CONGRESOS																		
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI
Parra Manuel									Gro.	Gro.	Gro.								
Parra Porfirio																		Ags.	
Pastor Topete Justo	Jal.																		
Payno Manuel									Oax.	D.F.									
Paz Ireneo	Mex.																		
Pazos Enrique																	Jal.		
Peniche Manuel T.	Yuc.																		
Peña José de Jesús															Tamp s.		Tamp s.	Tamp s.	Gto.
Peña Rafael Ángel															Tlax. Zac.				
Peón y Contreras José	Yuc.				Yuc.	Yuc.	Yuc.	Yuc.	N.L.	N.L.	N.L.	N.L.	N.L.	N.L.	N.L.	N.L.			
Perales Antonio	Tam ps.																		
Pérez Joaquín O.	Mex.																		
Pérez Víctor	Tlax.		Gro.																
Pezo Alejandro																		Tamp s.	Tamp s.
Pimentel Tomas L.	Ags.																		
Pimentel y Fagoaga Fernando																	Dgo.	Dgo.	
Pinzon Nicolás																			Gro.
Piñón Andrés			Tlax.		Zac.	Zac.													
Poceros Francisco					Tlax.														
Pombo Ignacio		Oax.	Oax.					D.F.	D.F.	Oax.	Oax.	Oax.	Oax.	Oax.					

Frecuencia de reelección de los senadores (1875-1912)

NOMBRE	CONGRESOS																		
	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI
Rojas Morano Manuel																			Camp
Romero Félix						Oax.	Oax.												
Romero José María														Mor.	Mor.	Mor.	Mor.	Mor.	
Romero Rubio Manuel	Pue.		Tab.		Tab.														
Romero Vargas Ignacio			Mor.							Yuc.									
Rosado Octavio						Yuc.		Yuc.	Yuc.										
Rubio Enrique		Qro.																	
Rubio Fernando					Qro.														
Ruelas Miguel	Zac.	Ver.																	Zac.
Ruiz Rafael A.	Mor.																		
Ruiz Sandoval Gustavo					Chih.	Chih.													
Rul Miguel	Ags.																		
Saavedra Manuel	Hgo.																		
Sada Francisco		N.L.	N.L.																
Sagaceta Gabriel				Mich															
Salado Álvarez Victoriano																		Tab.	Tab.
Salamanca Ignacio																			Oax.
Salas Ismael	Coah	Coah.	Coah.	Coah.	Coah.														
Salinas Antonio	Gro.																		
Sánchez Azcona Juan	Tab.	Camp				Sin.													
Sánchez Castro Pedro				Dgo.	Dgo.	Dgo.	Dgo.	Dgo.	Dgo.										
Sánchez De Tagle Carlo																			Hgo.
Sánchez Gavito Vicente																			Tlax.
Sánchez Mármol Manuel																Chih.	Chih.	Chih.	
Sánchez Valadez Benito																			Mex.
Sariat Simón			Mex.			Tab.								Mex.	Mex.	Mex.			

[illegible]

[illegible]

ANEXO 5 Concesiones bancarias, 1864-1906				
Institución financiera	Fecha de concesión	Concesionarios	Representantes	Observaciones
Banco de Londres, México y Sudamérica	22 de junio de 1864	Guillermo Newboid		
Banco Nacional Mexicano	23 de agosto de 1881	Banco Franco Egipto	Eduardo Noeetzlin	En 1883 la concesión fue modificada autorizando la fusión de este banco con el Mercantil. La Institución adquirió el nombre de Banco Nacional de México.
Banco Hipotecario	24 de abril de 1882	Eduardo Garay Lic. Francisco de P. Talavera		La concesión se reformó el 31 de agosto de 1888.
Banco Mercantil de Yucatán	1 de junio de 1888	Eulogio Duarte		
Banco Comercial (Chihuahua)	15 de marzo de 1889	Tomás Mac Manus		Fue producto de la reorganización del Banco de Santa Eulalia, fundado en 1888.
Banco de Durango	6 de septiembre de 1889	Carlos Bracho Juan González Asúnsolo		
Banco de Zacatecas	3 de marzo de 1891	Genaro García Luis Macías		
Banco Nuevo León	5 de agosto de 1891	Gral. Francisco Olivares Lic. Manuel Peniche		
Banco del Estado de México	22 de marzo de 1897	Barón Karl de Merik Donato de Chapearouge		
Banco de San Luis Potosí	28 de mayo de 1897	Ramón Alcázar Pablo Kosidwzki Gerardo y Eduardo Megde J.N. Bajens y Cia.	Pablo Kosidwzki	
Banco Occidental	30 de agosto de 1897	Roberto R. Simón Celso Gaxiola Livingston R. Gordon	Joaquín D. Casasus	
Banco de Sonora	18 de septiembre de 1897	Próspero Sandoval Baudelio Salazar Luis A. Martínez	Tomás Mac Manus	
Banco Mercantil de Veracruz	14 de octubre de 1897	Zaldo Hermanos Palomo y Compañía José F. Breir		
Banco Central	23 de julio de 1898	Ramón Alcázar Enrique C. Creel Guillermo Vermeiren Antonio V. Hernández Carlos Bracho		

ANEXO 5 Concesiones bancarias, 1864-1906				
Banco de Jalisco	26 de julio de 1898	Ramón Alcázar Antonio Gas José S. García Manuel L. Corcuera Manuel, Justo y Francisco de Paulo Fernández del Valle Fotul Chapoy y Cía. Francisco Martínez e hijos Moreno hermanos.		
Banco Mercantil de Monterrey	19 de mayo de 1899	Enrique C. Creel Tomás Mendirichaya	Joaquín D. Casasús	
Banco Oriental	19 de septiembre de 1899	Leopoldo Gavito Ignacio Rivero e hijos Lions Hermanos S. Letona y Cía. Agustín Mora Ignacio Morales y Benítez.		
Banco de Guanajuato	25 de abril de 1900	Compañía Banquera Anglo-Mexicana		
Banco de Hidalgo	28 de febrero de 1902	Maquivar y Cía.		
Banco de Tamaulipas	26 de marzo de 1902	Lic. Guillermo Obregón		
Banco de Aguascalientes	29 de abril de 1902	José R. Ávila		
Banco de Michoacán	10 de mayo de 1902	Lic. Joaquín D. Casasús		
Banco de Oaxaca	17 de julio de 1902	Quijano y Rivero Sucesores de J. Zorrilla y Cía.		
Banco de Morelos	17 de septiembre de 1902	S. Robert y Cía.	Lic. Pedro Azcué	
Banco de Querétaro	26 de febrero de 1906	Nicolás del Moral Lic. Guillermo Obregón		

Fuente: Prida, 1958, pp. 120-123

Anexo 6

Gobernadores de los estados (1867-1885)

Estado	Periodo de desempeño	Nombre
Aguascalientes	1866-1871	Jesús Gómez Portugal
	1871-1876	Ignacio T. Chávez
	1876	Carlos Barrón
	1876	Rodrigo Rincón Gallardo
	1876-1879	Gral. Francisco G. Hornedo
	1879-1881	Miguel Guichard
	1881-1883	Librado Gallegos
	1883-1887	Gral. Francisco G. Hornedo
Campeche	1867-1870	Pablo García
	1870-1877	Marcelino Castilla
	1877-1878	José María Blengio
	1878-1880(I)	Domingo Duret
	1880 (I)	Prudencio Rosado
	1880-1883	Arturo Shiels
	1883-1887	Joaquín Baranda
Coahuila	1867 (I)	Juan A. de la Fuente
	1867 (I)	Andrés S. Biseca
	1867-1869	Victoriano Cepeda
	1869 (I)	Juan A. Arizpe
	1869-1870	Victoriano Cepeda
	1870	Melchor Lobo Rodríguez
	1870-1871	Victoriano Cepeda
	1871	Francisco de la Peña Fuentes
	1871	Victoriano Cepeda
	1871-1872	Hipólito Charles
	1872 (I)	Ismael Salas
	1872	Victoriano Cepeda
	1872 (I)	Miguel Palacios
	1872	Juan N. Arizpe
	1872	Jesús Valdés Mejía
	1872-1873	Victoriano Cepeda
	1873	Jesús Valdés Mejía
	1873 (I)	Victoriano Cepeda
	1873-1874	Carlos Fuero
	1874	Ismael Salas
	1874-1876	Antonio García Carrillo
	1876	Blas Rodríguez
	1876-1877	Hipólito Charles
	1877	Melchor Lobo Rodríguez
	1877-1879	Hipólito Charles
	1879-1880	Jesús Valdés Mejía
	1880	Hipólito Charles
	1880 (I)	Encarnación Dávila
	1880-1882	Evaristo Madero
	1882-1883	Antonio V. Hernández
	1883	Evaristo Madero
	1883 (I)	Encarnación Dávila
	1883-1884	Blas Rodríguez
	1884	Evaristo Madero
	1884 (I)	Francisco de Paula Ramos
	1884 (I)	Práxedes de la Peña
	1884	Telesforo Fuentes
	1884-1886	Julio M. Cervantes

Chiapas	1873-1875 1875-1876 1876 1876 (I) 1876-1877 (I) 1877-1878 1878-1879 (I) 1879-1883 1883-1887	José Pantaleón Domínguez Moisés Rojas Cnrl. Carlos Borda Sebastián Escobar Nicolás Ruiz Julián Grajales Mariano Aguilar Miguel Utrilla José María Ramírez
Chihuahua	1865-1873 1873-1877 1877 1879 1879-1884 1884-1886	Gral. Luis Terrazas Lic. Antonio Ochoa José Eligio Muñoz Ángel Trias Gral. Luis Terrazas Gral. Carlos Pacheco
Colima	1867-1869 1869-1871 1871-1873(I) 1873-1875 1875-1876 1876-1877 1877-1879 1879 (I) 1879-1883	Ramón R. de la Vega Dr. Francisco J. Cueva Francisco Santa Cruz Filomeno Bravo Francisco E. Trejo Filomeno Medina Doroteo López Gral. Pedro A. Galván Francisco Santa Cruz
Durango	1867-1868 1868-1871 1871-1872 1872 1872-1877 1877-1880 1880-1883 1883-1884(I)	Lic. Francisco Gómez Palacios Lic. Juan Hernández y Marín Tomás Borrego Florentino Carrillo Lic. Juan Hernández y Marín Juan Manuel Flores Francisco Gómez Palacio Cnrl. Abel Pereyra
Guanajuato	1867-1877 1876-1880 1880-1884 1884-1885 ®	Francisco Antillón Francisco Z. Mera Manuel Muñoz Ledo Manuel Rocha y Porrá
Guerrero	1867 1870-1873 1873-1876 * 1876 (I) 1876-1881 1881-1885	Diego Álvarez Gral. Francisco O. Arce Diego Álvarez Vicente Jiménez Gral. Rafael Cuéllar Diego Álvarez
Hidalgo	1869® (I) 1869-1873 1873-1876 1876 1876 1876 (I) 1876-1877(I) 1877-1881 1881-1885	Cnrl. Juan Cristófono Doria Antonio Tayle Lic. Justino Fernández Joaquín Claro Tapia Rafael Cravioto Francisco Cravioto Miguel Ayala Rafael Cravioto Simón Cravioto

Jalisco	1867-1868 1868-1869 (I) 1869-1870 1870 1870-1871 (I) 1871 (I) 1871-1875 1875-1876 1876-1877 1877-1879 1879-1880 1880-1882 1882 (I) 1882-1883 (I) 1883-1885	Antonio Gómez Cuervo Emeterio Robles Gil Antonio Gómez Cuervo Cnrl. Florentino Carrillo Aurelio Hermoso Jesús Leandro Camarena Ignacio L. Vallarta Jesús Leandro Camarena José Cevallos Jesús Leandro Camarena Fermin González Riestra Gral. Manuel González Antonio I. Morales Pedro Landázuri Francisco Tolentino
México	1867-1870 1870-1872 1872-1876 1876 1876 1876-1880 1880-1889	José María Martínez de la Concha Gral. Mariano Riva Palacio Jesús Alberto García Gumersindo Enríquez Felipe N. Chacón Juan N. Mirafuentes José Zubieta
Michoacán	1868-1871 1871-1876 * 1876 (I) * 1876 (I) 1876 (I) 1876 * 1876-1877 1877 1877-1878 1878-1879 (I) 1879-1881 (I) 1881-1885	Justo Mendoza Lic. Rafael Carrillo Manuel G. Lama Gral. Epitacio Huerta Luis Couto Manuel G. Lama Gral. Felipe N. Chacón Gral. Manuel González Lic. Bruno Patiño Rafael Montaña Ramiro Octaviano Fernández Lic. Pudenciano Dorantes
Morelos	1869 (I) 1869-1870 1870 (I) 1870-1872 1872-1874 (I) 1874 1874 (I) 1874 (I) 1874-1875 (I) 1875 (I) 1875 (I) 1875-1876 1876-1879 1879-1880 (I)* 1880-1884 1884-1887	Gral. Pedro Baranda Francisco Leyva Feliciano Chavarria Francisco Leyva Luis Flores y Caso Francisco Leyva Francisco Clavería Agustín Clavería Miguel Quiñones Francisco Clavería Vicente Llamas Inocencio Guerra Carlos Pacheco Carlos Quaglia José Anastasio Rego Carlos Pacheco

Nayarit	1867-1872 1872-1873 1873 (I) 1873 1873-1876 1876 (I) 1876 (I) 1876 (I) 1876 1876 1876 (I) 1876 (I) 1876-1877 1877 1877 (I) 1877-1879 1879 (I) 1879 (I) 1879-1880 1880-1884	Juan Sanromán Manuel Rivas Fernando de los Ríos Juan Sanromán Francisco Tolentino M. R. Álvarez José María Alfaro Nicolás Pérez Guillermo Carbó Jesús Bueno Nicolás Pérez Leopoldo Romano Jesús Bueno José María Alfaro Bonifacio Chávez Ignacio María Escudero Rosendo Márquez Ignacio María Escudero Rosendo Márquez Leopoldo Romano
Nuevo León	1870-1871 1871 1871-1872 1872 (I) 1872 (I) 1872-1873 1873-1874 1874 (I) 1874-1875 1875-1876 1876 (I) 1876 (I) 1876-1879 1879-1881 1881-1883 1883-1885 1885	José Eleuterio González Jerónimo Treviño Genaro Garza García Lázaro Garza Ayala Narciso Dávila José Eleuterio González Ramón Treviño José Eleuterio González Francisco González Doria Carlos Fuero Narciso Dávila Canuto García Genaro Garza García Viviano L. Villarreal Genaro Garza García Bernardo Reyes Genaro Garza García
Oaxaca	1866-1867 1867 * 1867 (I) 1867-1871 (I) 1871-1872 (I) 1872 (I) 1872-1874 1874-1876 1876 (I) 1876-1879 1879-1880 1880-1881 1881-1883 1883-1884 (I) 1884-1887	Gral. Alejandro García Gral. Juan María Maldonado Miguel Castro Gral. Félix Díaz Félix Romero Gral. Ignacio Alatorre Miguel Castro José Esperón Fidencio Hernández Francisco Meixueiro José María Castro Francisco Meixueiro Porfirio Díaz Mariano Jiménez Luis Mier y Terán

Puebla	1867-1869 1869-1873 1873-1875 1875-1876 (I) 1876-1877 1877-1878 1878-1879 1879-1880 1880-1884 1884-1885	Rafael J. García Ignacio Romero Vargas Ignacio R. Alatorre Juan Gómez José María Coutolene Carlos Pacheco José de J. López Juan N. Méndez Juan Crisotonomo Bonilla Ignacio Enciso
Querétaro	1867 1867-1870 1870-1872 1872 (I) 1872 (I) 1872-1873 1873-1874 1874-1875 1875-1876 (I) 1876 (I) 1876 1876 (I) 1876 1876 (I) 1876-1880 1880-1883 1883-1887	Manuel Domínguez Julio M. Cervantes Julio N. Rubio Julio M. Cervantes José Francisco Bustamante Benito Santos de Zenea Francisco Villaseñor Benito Santos de Zenea Francisco Villaseñor León Covarrubias Francisco Villaseñor Antonio Ruiz Carlos Castilla Carlos Rubio Antonio Gayón Ing. Francisco G. Cosío Rafael Olvera
San Luis Potosí	1867-1868 1868-1869 1869-1870 1870 (I) 1870-1871 1871 (I) 1871-1872 1872-1873 1873-1874 1874 (I) 1874-1876 1876 (I) 1876 (I) 1876-1881 1881-1884	Juan Bustamante Carlos Tovar Juan B. Barragán Miguel María Esparsa Gral. Mariano Escobedo Jesús Díaz de León Diódoro Corella Gral. Mariano Escobedo Manuel Muro Gral. Mariano Escobedo Pascual M. Hernández Juan Robles Linares Manuel Sánchez Rivera Carlos Díaz Gutiérrez Pedro Díaz Gutiérrez
Sinaloa	1867-1868 1868-1869 1869-1870 1870-1873 1873-1876 1876-1877 (I) 1877-1880 1880-1884	Domingo Rubí Eustaquio Buelna Manuel Márquez Eustaquio Buelna Jesús María Gaxiola Francisco Arce Francisco Cañedo Ing. Mariano Martínez de Castro

Sonora	1867-1875 1875-1877 1877-1879 1879 1879-1881 1881-1882 1882 (I) 1882 (I) 1882-1883 (I) 1883-1884 1884 (I) 1884 1884 (I) 1884 1884 (I) 1884-1886	Gral. Ignacio Pesqueira José J. Pesqueira Vicente Mariscal Francisco Serna Cnrl. Luis E. Torres Lic. Carlos Rodrigo Ortiz Antonio Escalante Cirilo Ramírez Felizardo Torres Cnrl. Luis E. Torres Francisco Gándara Cnrl. Luis E. Torres Francisco Gándara Cnrl. Luis E. Torres Francisco Torres Cnrl. Luis E. Torres
Tabasco	1867-1876 1876-1892	Felipe de Jesús Serra Simón Sarlat Nava
Tamaulipas	1866-1867 1867 1867-1869 1869-1870 1870-1872 (I) 1872-1876 (I) 1876-1877 1877-1878 1878-1879 (I) 1879-1880 (I) 1880-1884 (I) 1884-1888	Ascensión Gómez Felipe Escandón Francisco L. Saldaña Servando Canales Ramón Guerra José Martínez Juan Gojón Francisco Echarte Juan Gojón Francisco Echarte Juan Gojón Gregorio León
Tlaxcala	1867-1872 1872 (I) 1872 (I) 1872-1875 1875-1876 1876-1877 1877 (I) 1877 (I) 1877-1881 1881-1884 1884-1885 (I)	Miguel Lira y Ortega Pedro Lira Gral. Francisco Paz Melquiades Cárvajal José María Saldaña Doroteo León Manuel Sevilla Pedro Lira Miguel Lira y Ortega J. Mariano Grajales Teodoro Rivera
Veracruz	1867-1872 1872-1875 1875-1876 1876-1877 (I) 1877-1880 1880-1884	Francisco Hernández y Hernández Francisco Landero y Cos Lic. José María Mena Gral. Marcos Carrila Luis Mier y Terán Apolinar Castillo

Yucatán	1867-1868	Manuel Cepeda Peraza
	1868-1869	José Ceballos
	1869 (I)	José Apolinar Cepeda Peraza
	1869-1870	Manuel Cirerol
	1870-1872	Gral. Francisco Cantón
	1872 (I)	Vicente Mariscal
	1872-1873	Ignacio R. Alatorre
	1873	Francisco Zavala
	1873	Ignacio R. Alatorre
	1873 (I)	Miguel Catellanos Sánchez
	1873 (I)	Francisco Zavala
	1873-1874	José Matilde Alcocer
	1874-1876 *	Guillermo Palomino
	1876-1877	Protasio Guerra
	1877-1878	Romero Ancona
Zacatecas	1878-1882	Octavio Rosado
	1882-1886	Guillermo Palomino
	1866-1867 (I)	Miguel Auza
	1867-1868	Miguel Auza
	1868-1869 (I)	Severo Cosío
	1869-1870	Gral. Trinidad García de la Cadena
	1870	Rafael G. Ferniza
	1870-1871	Gabriel García Elías
	1871-1872	Manuel G. Cosío
	1872	Jacinto Ordóñez
	1872 (I)	José María Echeverría
	1872-1873	Gabriel García
	1873 (I)	Wenceslao Yáñez
	1873-1874	Gabriel García
	1874-1876	Agustín López de Nava
	1876	Mariano Cabrera
	1876	Ángel Martínez
	1876	Gral. Trinidad García de la Cadena
	1876-1877	Antonio Sánchez Dávila
	1877	Trinidad G. de la Cadena
	1877 (I)	Genaro Raigosa
	1877-1880	Trinidad G. de la Cadena
	1880-1882	Gral. Jesús Aréchiga
	1882-1883 (I)	Francisco Acosta
	1883	Jesús Aréchiga
	1883-1884 (I)	Jesús Canales
	1884	Jesús Aréchiga
	1884	Marcelino Morfin Chávez
	1884 (I)	Manuel Caballero
	1884-1885	Marcelino Morfin Chávez

Anexo 7

Gobernadores de los estados (1885-1910)

Estado	Periodo de desempeño	Nombre
Aguascalientes	1883-1887 1887-1895 1895-1899 1899-1903 1903-1911	Gral. Francisco Gómez Hornedo Alejandro Vázquez del Mercado Rafael Arellano Carlos Sagredo Alejandro Vázquez del Mercado
Campeche	1888-1891 1891-1895 1895-1898 @ 1898-1901 @ 1901-1903 (I) 1903-1905* 1905-1910	Joaquín Kerlegand Leocadio Prevé Pedro Montalvo Carlos Gutiérrez Macgregor José Castellot Luis García Mézquita Tomás Aznar Cano
Coahuila	1884-1886 1886-1893 @ 1893 (I) 1893-1894 1894 1894-1896 1896 (I) 1896-1897 1897 (I) 1897-1909 1909 (I) 1909 (I) 1909-1910	Julio M. Cervantes Crnl. José María Garza Galán Francisco Arispe y Ramos Lic. José María Múzquiz Francisco Arizpe y Ramos Miguel Cárdenas Francisco Arizpe y Ramos Miguel Cárdenas Francisco Arizpe y Ramos Miguel Cárdenas Práxedes de la Peña Gabriel Valerio Jesús del Valle
Chiapas	1883-1887 1887-1891 1891-1894 @ 1894-1895 (I) 1895-1899 @ 1899-1905 @ 1905-1911	José María Ramírez Manuel Carrascosa Emilio Rabasa Fausto Moguel Crnl. Francisco León Gral. Rafael Pimentel Ramón Rabasa
Chihuahua	1886-1887 (I) 1887-1892 1892-1896 1896-1903 1903 (I) 1903-1904 @ 1904-1910	Gral. Carlos Pacheco Crnl. Lauro Carrillo Crnl. Miguel Ahumada Crnl. Miguel Ahumada (reelecto) Lic. Joaquín Cortázar Gral. Luis Terrazas Enrique C. Creel
Colima	1883-1887 1883-1902 1893-1902* 1902-1911	Esteban García Gildardo Gómez Crol. Francisco Santa Cruz Lic. Enrique O de la Madrid
Durango	1884-1897* 1897-1900 1900-1904 1904-1911	Gral. Juan M. Flores Ing. Leandro Fernández Lic. Juan Santa Marina Lic. Esteban Fernández
Guanajuato	1884-1885 (I) 1885-1893 1893-1911	Pablo Rocha y Portú Manuel González Lic. Joaquín Obregón

Guerrero	1885-1893 ② 1893 (I) 1893-1901 ② 1901-1904 1904-1907 1907-1911	Gral. Francisco O. Arce Mariano Ortiz de Montellano Antonio Mercenario Agustín Mora Manuel Guillén Demian Flores
Hidalgo	1885-1889 1889-1895 1895-1897 1897-1901 1901-1911	Francisco Cravioto Gral. Rafael Cravioto Francisco Cravioto Ramón Rival Pedro L. Rodríguez
Jalisco	1885-1889* 1889-1890 1890-1892* 1893-1903 ② 1903-1910	Ramón Corona Mariano Bárcena Gral. Pedro Galván Lic. Luis C. Curiel Miguel Ahumada
México	1885-1886 (I) 1886-1889 1889-1904* 1904 (I) 1904-1910	Gral. Jesús Lalane Lic. José Zubieta Gral. Vicente Villada Gral. Fernando González Gral. Fernando González
Michoacán	1885-1892 1892-1910	Mariano Jiménez Aristeo Mercado
Morelos	1884-1887 1887-1895 1895-1909* 1909-1911	Carlos Pacheco Crol. Jesús Preciado Crol. Manuel Alarcón Crol. Pablo Escandón
Nayarit	1884-1897 1897-1904 1904-1911	Leopoldo Romano Pablo Rocha y Portú Mariano Ruiz
Nuevo León	1885-1887 1887-1889 1889-1900 1900-1902 1902-1909 1909-1910 1910-1911	Bernardo Reyes Lázaro Garza Ayala Bernardo Reyes Pedro Benítez Leal Bernardo Reyes José María Mier Leobardo Chapo
Oaxaca	1887-1888 1888-189 1890-1902 1902-1910	Agustín Canseco Albino Zertuche Gral. Martín González Emilio Pimentel
Puebla	1885-1892 1892-1911	Gral. Rosendo Márquez Gral. Mucio P. Martínez
Querétaro	1887-1911	Ing. Francisco G. Cosío
Sinaloa	1884-1909 1909-1911	Francisco Cañedo Diego Redó Vega
Sonora	1887-1891 1891-1895 1895-1899 1899-1900 1900-1911	Ramón Corral Luis E. Torres Ramón Corral Luis E. Torres Rafael Izabal
San Luis Potosí	1884-1898 1898-1906 1906-1911	Carlos Díaz Gutiérrez Blas Escontría José M. Espinosa y Cuevas
Tabasco	1876-1892 1892-1909 1909-1911	Simón Sarlat Nava Gral. Abraham Bandala Francisco S. Carvajal

Tamaulipas	1888-1896	Alejandro Prieto
	1896-1901	Guadalupe Merino
	1901 (I)	Alejandro Prieto
	1901-1908	Pedro Argüelles
	1908-1911	Juan B. Castellot
Tlaxcala	1885-1911	Crol. Próspero Cahuatzin
Veracruz	1884-1892	Juan de la Luz Enriquez
	1892-1911	Teodoro Dehesa
Yucatán	1886-1889	Guillermo Palomino
	1889-1894	Juan Pío Manzano
	1894-1897	Carlos Peón y Contreras
	1898-1902	Gral. Francisco Cantón
	1902-1910	Olegario Molina
Zacatecas	1880-1884	Jesús Aréchiga
	1884-1888	Marcelino Morfín Chávez
	1888-1900	Jesús Aréchiga
	1900-1904	Genaro García
	1904-1908	Eduardo Pankurst
	1908-1910	Ing. F. Zárate.

Nota: No se ha tomado en cuenta las ausencias temporales de los gobernadores fueron substituidos por gobernadores interinos.

Indica que falleció en el desempeño de su cargo.

R. Indica que renunció a la gubernatura.

I. Indica interinato

Anexo 8
Producción de la plata 1871-1910

Periodo	Kilogramos	Valor (en pesos)
1871-1872	967 400	40 206 806
1872-1873	515 910	21 414 000
1873-1874	488 790	20 314 000
1874-1875	514 040	21 314 000
1875-1876	522 830	21 728 000
1876-1877	570 000	23 689 000
1877-1878	635 572	24 836 000
1878-1879	641 502	25 135 264
1879-1880	704 783	27 555 627
1880-1881	756 505	29 234 388
1881-1882	743 373	29 231 078
1882-1883	756 346	29 568 577
1883-1884	810 449	31 695 841
1884-1885	848 580	33 226 211
1885-1886	873 996	34 208 214
1886-1887	959 215	37 534 104
1887-1888	1 005 080	39 367 983
1888-1889	1 051 995	41 347 626
1889-1890	998 742	39 156 687
1890-1891	1 068 089	41 864 411
1891-1892	1 197 796	47 096 156
1892-1893	1 404 878	55 245 434
1893-1894	1 477 040	58 210 150
1894-1895	1 466 874	58 204 085
1895-1896	1 490 985	61 003 672
1896-1897	1 556 620	63 689 112
1897-1898	1 714 520	70 149 606
1898-1899	1 771 935	72 498 723
1899-1900	1 716 214	70 218 914
1900-1901	1 816 605	74 326 406
1901-1902	1 772 723	72 530 983
1902-1903	2 023 922	81 808 783
1903-1904	2 013 382	82 377 546
1904-1905	1 961 662	79 047 148
1905-1906	1 845 299	75 605 605
1907-1908	2 155 131	85 366 904
1908-1909	2 292 021	77 076 097
1909-1910	2 251 795	76 371 884

Fuente: INEGI, 1990, Vol. II, pp. 449-450

Fuentes y estudios

Las principales fuentes consultadas para el estudio de la prácticas políticas y del marco institucional fueron el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, editado por Francisco Zarco y el *Diario de los Debates del Congreso de la Unión*, estos últimos fueron consultados para el periodo 1867-1909 y todos ellos fueron publicados en la Ciudad de México, por distintas imprentas.

En estas páginas cabe insistir en la importancia y en la riqueza que brinda el *Diario de los Debates del Congreso de la Unión*, por medio de las actas de sus sesiones, sus minutas y comunicaciones es posible acercarse al debate parlamentario en el que se expresan las posiciones políticas de los legisladores, sus prácticas formales e informales, la ley y doctrina que los encausa. Permite conocer los diagnósticos que hacían de la realidad mexicana de aquellos días, las aspiraciones y proyectos de los legisladores y del Ejecutivo, en una palabra, con esta fuente es posible aproximarse al horizonte cultural de la elite política.

La presente investigación se ha focalizado en el estudio de los ámbitos políticos e institucionales, y es con el *Diario de los Debates* que se ha podido indagar en las transformaciones operadas en ellos.

El capítulo 2º se dedicó fundamentalmente al estudio del restablecimiento del Senado por tratarse de la principal reforma institucional operada en el propio Congreso y por tanto en la concepción que se tenía de éste.

Los capítulos 3º a 5º analizan las transformaciones en la política económica como parte de un proceso más profundo: el paulatino acercamiento entre el Estado y el mercado. Por ello se analizan los cambios que se registran en la representación de las fuerzas políticas, territoriales, sociales y económicas representadas en las cámaras, así como la interacción entre política económica y las modificaciones al marco institucional que permitieron la permanencia de la elite política en el poder, elementos que emergen al aproximarnos al *Diario de los Debates*.

Con esta documentación ha sido posible analizar las iniciativas --presentadas la mayor parte de las veces por el Ejecutivo--, el proyecto de ley que elaboraba la comisión de dictamen de la cámara de origen (en la que se concretaba la primera conciliación que llevaban a cabo los legisladores entre las diversas grupos parlamentarios), las modificaciones que introducía el pleno en las discusiones en lo general y en lo particular.

Así como las modificaciones que en ocasiones introdujo la cámara revisora y la ley aprobada.

El *iter legis* --que para cada una de las leyes se ha revisado en cada uno de sus pasos-- se nos presenta como sucesivos momentos de debate para buscar siempre acuerdos y consensos en los que intervenían los diversos miembros de los poderes públicos, y de manera destacada los miembros de las comisiones de dictamen y los secretarios de Estado. En las votaciones se ilustran cabalmente los alcances de las negociaciones formales y extraconstitucionales, y por ende muestran también las resistencias que presentaban los diversos grupos políticos a las reformas.

Es en la década de 1880 cuando el Congreso comienza a despojarse de sus facultades legislativas las que fueron llenadas por comisiones extracongruesales, designadas por el Ejecutivo. Al afirmarse plenamente esta práctica en la década de 1890 el *Diario de los Debates* nuevamente se torna en una fuente privilegiada, incluso, para el estudio de dichas comisiones, pues éstas estaban obligadas a informar al Congreso del uso de las facultades que la representación popular y federal les había otorgado. El informe que rindió la comisión encargada de reformar la legislación bancaria, por ejemplo, es especialmente rico (aunque no fue el único informe exhaustivo). En él los comisionados dieron cuenta de las directrices marcadas por el Ejecutivo, de los estudios elaborados por la comisión, las divergencias registradas en el seno de la comisión, los límites impuestos por el ejecutivo a los sucesivos proyectos de ley que dieron forma y la ley aprobada.

Al menguarse la actividad legislativa fue necesario acudir para las décadas de 1890 y 1900 de manera complementaria a las *Memorias de Fomento*, también publicadas en la Ciudad de México por varias imprentas, pues en ellas se brinda la justificación que daba el Ejecutivo para emprender las reformas institucionales, las iniciativas de ley y los resultados que --a juicio del gobierno-- se habían obtenido. Las *Memorias* de gobierno abren también una puerta para conocer el ámbito administrativo y en particular, los reglamentos a los que el Ejecutivo daba forma para poder llevar a la práctica las reformas a la Constitución, a los códigos federales y a las leyes orgánicas.

Cabe hacer hincapié que tanto en el *Diario de los Debates* como en las *Memorias* se traslucen los cambios operados en la doctrina, y por lo tanto en el liberalismo, en el

federalismo mexicanos. Es decir, en la concepción de Estado en el proceso de la consolidación de un Estado-nación.

Estudios

En la Introducción a este trabajo ya se han indicado los estudios más importantes que han servido de base para la presente investigación, aun así es necesario destacar dos por tratarse de contribuciones metodológicas fundamentales.

El primero es el de Marcello Caramagnani titulado *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, en el cual se estudia sistemáticamente el *iter legis* del presupuesto público, y con él su dimensión institucional, doctrinaria, política y cultural. Es el primer estudio de historia mexicana que aborda al Congreso desde esta múltiple vertiente.

El segundo estudio que debo destacar es el de Alicia Hernández Chávez, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*. (México: El Colegio de México/ Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados/ Instituto Politécnico Nacional/ Fondo de Cultura Económica, 1998). Este estudio, posterior al de Caramagnani ya citado, analiza también sistemáticamente el proceso legislativo de muy variadas leyes. El haber colaborado en la investigación al mismo tiempo que yo realizaba esta tesis me permitió comprender cabalmente la importancia del estudio del dinamismo parlamentario, el marco institucional como un producto vivo e histórico, la complejidad del *Diario de los Debates* y sus caudales como fuente. Ambos estudios son no sólo ejemplo de profundas explicaciones sino también pioneros en una nueva metodología.

SIGLAS Y REFERENCIAS

Siglas

A.D. Archivo Documental. Colección Porfirio Díaz. Universidad Iberoamericana

Artículos y libros:

Aboites Aguilar, Luis

1994 Breve historia de Chihuahua. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.

Adame Godard, Jorge

1998 "El derecho natural de Clemente de Jesús Murgía", en Martha Patricia Irigoyen Troconis, Iusnaturalistas y iuspositivistas mexicanos, (ss. XVI-XX). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Águila, Marcos Tonatiuh

1995 El liberalismo mexicano y la sucesión presidencial de 1880: dos ensayos. México: Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma Metropolitana -A. (Las Ciencias Sociales).

Aguilar Villanueva, Luis F.

1994 "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en Alicia Hernández Chávez (Coord.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.

Altamirano, Ignacio Manuel

1977 Ignacio Ramírez. Biografía. Toluca: Gobierno del Estado de México. (Testimonios del Estado de México).

[1880] 1989 "Reforma de leyes" en Obras completas. Periodismo político 2. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Annino, Antonio

1999 "Ciudadanía "versus" gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema" en Hilda Sabato (coord.), Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.

Arriaga, Ponciano

[1856] 1988 "Proyecto de la constitución. Dictamen de la comisión" en Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México 1808-1987. México: Porrúa.

Barrera Lavalle, Francisco

1914 La cuestión monetaria en México. México: Librería de la Vda. de Ch. Bouret.

- Bátiz, José Antonio
1985 "Trayectoria de la banca en México" en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), Banca y poder en México (1800-1925). México: Grijalbo.
- Bazant, Jan
1968 Historia de la deuda exterior de México (1823-1946). México: El Colegio de México.
- Bertola Elisabetta, Marcello Carmagnani y Paolo Riguzzi
1991 "Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México (siglo XIX)" en Pedro Pérez Herrero, Región e historia México: Instituto Mora/ Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bellingeri, Marco
1999 "La racionalidad esclavista de la producción henequenera en Yucatán (1880-1914) en Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez, Ruggiero Romano (coords.) Para una historia de América III. Los nudos (2), México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Bernstein, M.D.
1991 "La modernización de la economía minera" en Enrique Cárdenas (comp.), Historia económica de México. México: Fondo de Cultura Económica.
- Betancourt Pérez Antonio y José Luis Sierra Villareal,
1989 Yucatán: una historia compartida, México: Gobierno del Estado de Yucatán/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Blanco Mónica, Alma Parra y Ethelia Ruiz Medrano
2000 Breve historia de Guanajuato. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto
1979 Liberalismo y Democracia. México: Fondo de Cultura Económica. (Breviarios, 476).
- Borja Martínez, Francisco
1990 La reforma monetaria de 1905. México: Escuela Libre de Derecho.
- Braudel, Fernand
1993 La dinámica del capitalismo. México: Fondo de Cultura Económica. (Breviarios, 427).
- Buve, Raymond
1998 "Un paisaje lunar habitado por bribones y sus víctimas. Mirada retrospectiva al debate sobre las haciendas y los pueblos durante el porfiriato (1876-1911) en Romana Falcón y Raymond Buve (comp.), Don Porfirio Presidente... nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911. México: Universidad Iberoamericana.
- Calero, Manuel
[1908] 1988 "Cuestiones electorales" en Gloria Villegas Moreno (comp.), en En torno a la democracia. El debate político en México (1901-1916). México: Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

- Camacho, Sebastián
1872 "Carta dirigida al Sr. Ministro D. Matías Romero sobre la cuestión de minera" en Diario Oficial, México, enero 13 de 1872.
- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura de la
1966 Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966. México: Imprenta de la Cámara de Diputados.
- Cárdenas Enrique y Carlos Manns
1992 "Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución" en Enrique Cárdenas (comp.) Historia económica de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Carmagnani, Marcello
1994 Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911. México: Fidecomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- 1993 "El federalismo liberal mexicano" en Marcello Carmagnani (coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina. México: Fidecomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- 1984 "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano" en AA. VV., Problema de la formación del Estado y de la Nación en Hispanoamérica: Colonia.
- Carmagnani, Marcello y Alicia Hernández Chávez
1999 "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910" en Hilda Sabato (coord.) Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. México: Fidecomiso Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Carreño, Alberto María (ed.)
1960, 1961 Archivo del general Porfirio Díaz. Memorias y documentos. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Vols. 29 y 30.
- Casillas, Roberto (ed.)
1985 La restauración del Senado. México: Senado de la República.
- Castillo Velasco, José María del
1874 Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano. México: Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres.
- 1976 Apuntamientos del Derecho Constitucional Mexicano. México: Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional. (Facsimile de la edición príncipe de 1870).
- Castro Aranda, Hugo
1971 Manual del Senado: leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República. México: Suma/ Senado de la República, XLVIII Legislatura.

Cavazos Garza, Israel

- 1994 Breve historia de Nuevo León. México: Fideicomiso Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.

Código de Comercio

- 1884 Código de Comercio de México. México: J.M. Lara.

Código de Comercio

- 1889 Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos. México: Herrero Hermanos, Libreros, Editores.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

- [1857] 1988 "Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857" en Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México 1808-1987. México: Porrúa.

Constitución 1917

- [1917] 1988 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma y adiciona la de 5 de febrero de 1857" en Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México 1808-1987. México: Porrúa

Contreras, Mario y Jesús Tamayo

- 1983 Antología. México en el siglo XX. 1913-1920. Textos y documentos. Universidad Nacional Autónoma de México, México. (Lecturas universitarias, 22). Vol. 2.

Contreras Cruz, Carlos

- 1993 Puebla una historia compartida. México: Gobierno del Estado de Puebla/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Contreras Cruz, Carlos, Nydia E. Cruz Barrera, Francisco Téllez Guerrero

- 1993 Puebla . Textos de su Historia. México: Gobierno del Estado de Puebla/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Connolly, Priscila

- 1997 El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual. México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de Michoacán/ Universidad Autónoma Metropolitana-A.

Cosío Villegas, Daniel

- 1984 Historia Moderna de México. La República Restaurada. Vida política. México: Editorial Hermes.

- 1970 Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida política, primera parte. México: Editorial Hermes.

- 1965 "Séptima llamada particular" en Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida económica. México: Editorial Hermes.

- 1957 La Constitución de 1857 y sus críticos. México: Editorial Hermes.

- Cotta, Maurizio
1991 "Parlamento" en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci, Gianfranco Pasquino, Diccionario de política. México: Siglo XXI Editores, 6a. edición corregida y aumentada.
- Covo, Jacqueline
1983 Las ideas de la Reforma en México 1855-1861. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cuarta y quinta subcomisión
1904 Final Recommendations and Reports of the Commission appointed by the Government of the Republic to investigate The Monetary Problem. México: Mexican Herald.
- Chasen, Francie R.
1998 "¿Capitalismo o comunalismo? Cambio y continuidad en la tenencia de la tierra en la Oaxaca porfirista" en Romana Falcón y Raymond Buve (comps.) Don Porfirio Presidente... nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911. México: Universidad Iberoamericana.
- "Decreto de 4 de junio de 1887" en Bátiz, José Antonio
1985 "Trayectoria de la banca en México" en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), Banca y poder en México (1800-1925). México: Grijalbo.
- Díaz Soto y Gama, Antonio
[1901] 1988 "Breves consideraciones sobre la importancia del municipio libre" en Gloria Villegas Moreno (comp.) en En torno a la democracia. El debate político en México (1901-1916). México: Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Dictamen
1971 "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867, proponiendo reformas y adiciones a la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada en 5 de febrero de 1857" en Hugo Castro Aranda, Manual del Senado: leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República. México: Suma/ Senado de la República. XLVIII Legislatura.
- "Dictamen Senadores"
[1878] 1976 "Dictamen de la Cámara de Senadores sobre el conflicto en la Legislatura de Puebla" en León Guzmán, compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Baez, México: Senado de la República, LII legislatura.
- Diputados
1876-1896 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. México.
- Dublán Manuel y José María Lozano
1876-1904 Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Edición oficial. México: Imprenta de Comercio.

- Enríquez Terrazas, Eduardo y José Luis García Valero,
1989 Coahuila: una historia compartida. México: Gobierno del Estado de Coahuila/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Enciclopedia de México
1968 Enciclopedia de México. México: Instituto de la Enciclopedia de México, 10 vols.
- Escalante Gonzalbo, Fernando
1992 Ciudadanos Imaginarios, México: El Colegio de México.
- Falcón, Romana
1989 "Logros y límites de la centralización porfirista. Coahuila vista desde arriba" en Anne Staples, Gustavo Verduzco, Carmen Blázquez Domínguez y Romana Falcón, El dominio de las minorías. República Restaurada y Porfiriato. México: El Colegio de México.
- Flores Olague, Jesús,
1996 Breve historia de Zacatecas. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Frías, Heriberto
1983 Tomochic. México: Editorial Porrúa. (Sepan cuantos, 92).
- Fujigaki Cruz, Esperanza
1986 "Las rebeliones campesinas en el Porfiriato, 1876-1910" en Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800-1910, México: Siglo XXI Editores/ Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. Vol. 2.
- Gadamer, Hans Georg
1977 Verdad y Método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica. Salamanca: Sígueme.
- Galván, Luz Flena,
1986 "Estado de México" en Porfirio Díaz frente al descontento popular regional (1891-1893). Antología documental, México: Universidad Iberoamericana.
- García Granados, Ricardo
1952 Historia de México desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída de Huerta. México: Jus.
- García Maynez, Eduardo
1988 El derecho natural y el principio jurídico de razón suficiente, en Martha Patricia Irigoyen Troconis, Iusnaturalistas y iuspositivistas mexicanos, (ss. XVI-XX). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Ugarte, Martha Eugenia,
1999 Breve historia de Querétaro. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.

- García Valero, José
1989 Nuevo León una historia compartida. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Gómez Serrano, Jesús
1994 "Segunda parte. El siglo XIX y el Porfiriato" en Beatriz Rojas, Jesús Gómez Serrano, Andrés Reyes Rodríguez, Salvador Camacho y Carlos Reyes Sahagún, Breve historia de Aguascalientes. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, 1999.
- González Navarro, Moisés
1983 Cinco crisis mexicanas, México: El Colegio de México. (Jornadas).

"Indio y propiedad en Oaxaca" en Historia Mexicana, Vol. VIII, núm. 2, 198.
- 1964 "La era moderna. Introducción" en Ernesto de la Torres Villar et al, Historia Documental de México, México: Instituto de Investigaciones Históricas- Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. 2.
- González Oropeza, Manuel
1987 La intervención federal en la desaparición de poderes. México: Universidad Nacional Autónoma de México..
- Gracida Romo y Cynthia Radding
1989 Sonora: una historia compartida. México: Gobierno del Estado de Yucatán/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Gray, John
1992 Liberalismo. México: Nueva Imagen.
- Guerra, Francois Xavier
1988 México: del Antiguo Régimen a la Revolución, México: Fondo de Cultura Económica.
- Guzmán, León
1976 León Guzmán, compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Baez, México: Senado de la República, LII legislatura.
- Guzmán, León
[1878]1976a "Solicitud ante el Senado" en León Guzmán, compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Baez, México: Senado de la República, LII legislatura.
- [1878] 1976b "Nota al Senado de la República" en León Guzmán, compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Baez, México: Senado de la República, LII legislatura.
- [1878] 1976c "Amparo contra la Legislatura de Puebla" en León Guzmán, compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Baez, México: Senado de la República, LII legislatura.

- Hale, Charles
1991 La transformación del liberalismo en México. México: Vuelta.
- Hawtrey, R. G.
1927 The Gold Standard in Theory and Practice. Londres: Longmans, Green and Co. Ltd.
- Hernández Chávez, Alicia
- 1994 "La parábola del presidencialismo mexicano" en Alicia Hernández Chávez (coord.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- 1993 La tradición republicana del buen gobierno. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Hiriart Urdanivia, Humberto y Mario V. Guzmán Galarza,
1982 Documentos Básicos de la Reforma. México: Cámara de Diputados, Vol. IV.
- Iglesias, José
1996 Cuestiones constitucionales. compilación y estudio preeliminar de Javier Moctezuma Barragán. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Illades, Carlos
2000 Breve historia de Guerrero. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- INEGI
1990 Estadísticas Históricas de México. México: INEGI. Vol. 2
- Jarquín, María Teresa y Carlos Herrejón Paredo
1995 Breve historia del Estado de México. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Justo Sierra, Carlos
1998 Breve historia de Campeche. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Friedrich
1999 Pancho Villa. México: Editorial Era. Tomo 1.
- 1994 "La República Restaurada y el Porfiriato" en Ensayos mexicanos. México: Alianza Editorial. (Raíces y razones).
- 1994b "Los hacendados y la revolución mexicana", en Ensayos mexicanos. México: Alianza Editorial. (Raíces y razones).
- 1976 La servidumbre agraria en México en la época porfiriana. México: Sepsetentas.

- Kemmerer, Edmwin
1916 Modern Currencies Reforms, Nueva York: s.p. i.
- Knapp, Frank Averill
1962 Sebastián Lerdo de Tejada, Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Krauze, Enrique
1986 Por una democracia sin adjetivos, México: Joaquín Mortiz-Planeta.
- Kuntz Ficker, Sandra y Paolo Riguzzi (coords.)
1996 Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardío al decaimiento precoz. México: El Colegio Mexiquense/ Ferrocarriles Nacionales / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Lafragua, José María
[1856] 1988 "Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana" en Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, 1808-1987, México: Editorial Porrúa.
- Laski, Harld J.
1979 El liberalismo europeo. México: Fondo de Cultura Económica. (Breviarios, 81).
- Lau Jaivén, Ana y Ximena Sepúlveda Oatiza,
1994 Hidalgo: una historia compartida. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/ Gobierno del Estado de Yucatán.
- Levi, Lucio
1998 "Confederación" en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (Coord.), Diccionario de política. México: Siglo XXI Editores, Vol. 1.
- "Ley orgánica electoral de 12 de febrero de 1857"
1857 Ley orgánica electoral de 12 de febrero de 1857 en Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coord.), Legislación y estadísticas electorales. Enciclopedia Parlamentaria, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.
- Ley que establece el régimen monetario
1905 "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos" en El Economista Mexicano, México: s.p.i. Vol. 40.
- Limantour, José Y.
[1921]1965 Apuntes sobre mi vida pública, México: Editorial Porrúa. .
- Ludlow, Leonor
1985 "Estructura Industrial, Comercial y Financiera" en Así fue la Revolución Mexicana, México Comisión Nacional para las celebraciones del 175 aniversario de la independencia nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana, Vol. 1.

- 1998 La disputa financiera por el imperio de Maximiliano y los proyectos de fundación de instituciones de crédito (1863-1867) en Historia Mexicana. abril/junio.
- Leonor Ludlow, Carlos Marichal (coord.)
1998 La banca en México, 1820-1920. México: Instituto Mora.
- Luna Argudín, María
2000 "¿La rebelión "Religión y fueros" hacia una nueva monarquía?, argumentos y rumores (1833)" en José Ronzón y Saúl Jerónimo (coords.), Géneros, formatos y discursos. II Encuentro de Historiografía. México: Universidad Autónoma Metropolitana-A.
- 2000b "Entre la convención y el consenso: el Presidente, el Congreso de la Unión y la intervención federal en los estados (1867-1917)" en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo con la colaboración de María Luna (coords), Coacción y Consenso: instrumentos de control del Estado en América Latina. Siglos XIX y XX, México: El Colegio de México/ El Colegio Mexiquense.
- 1998 "Ni convención revolucionaria ni dictadura presidencial: Apuntamientos de José María Velasco" en Metapolítica, Revista trimestral de Teoría y Ciencia Política. Vol. 2, No. 5, enero-marzo.
- 1997 "Tercera Sección: La estabilidad política y la modernización económica. 1876-1908" en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.) Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana. Enciclopedia parlamentaria. México: Instituto Federal Electoral/ Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa.
- 1996 "La reforma monetaria limanturiana" en Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad. No. 67-68, verano-otoño de 1996, Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Macedo, Pablo
1905 La evolución mercantil: Comunicaciones y obras públicas: la Hacienda Pública. Tres monografías que dan de idea de una parte de la evolución económica de México, México: J. Ballezá.
- Macune, Charles William
1978 El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835. México: Fondo de Cultura Económica.
- Madero, Francisco I.
[1908] 1985 La sucesión presidencial de 1910, prólogo de Moisés González Navarro. México: Fosa. (Colección Ideas, 27)
- Marichal, Carlos
1998 "Las estrategias de la deuda durante el Porfiriato: la conversión del empréstito de 1888 y el papel de Banamex como la banca de Gobierno en Romana Falcón y Raymond Buve (comp.), Don Porfirio Presidente ..., nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones, y debates, 1876-1911, México: Universidad Iberoamericana.

María y Campos, Armando de

- 1979 "Los científicos y la reforma monetaria de 1905" en Estudios Políticos. Revista del Centro de Estudios Políticos. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. 5. No. 18-19.

Martínez Sobral, Enrique

- 1909 La reforma monetaria. 2a edición aumentada con un estudio acerca de El porvenir de la moneda y con la Memoria de la Comisión de Cambios y Moneda relativa a la ejecución de la reforma. México: Imprenta de Palacio Nacional.

Matías Romero, Manuel

- 1898 The Silver Standard in México. Nueva York: s.p.i

Mateucci, Nicola

- 1991 "Representación política" en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci, Gianfranco Pasquino, Diccionario de política, México: Siglo XXI, 6a. edición corregida y aumentada.

Matute, Álvaro

- 1984 México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Marván Laborde, Ignacio

- 1997 "Sistema político y sistema constitucional en México". México: Centro de Investigación y Docencia Económica (Documento de Trabajo. División de Estudios Políticos, 60).

Maurer, Noel

- 1999 "Banks and Entrepreneurs in Porfirian Mexico: Inside Exploitation or Sound Business Strategy?" en Latin American Studies, 31. Reino Unido: Cambridge University Press.

Memoria de Fomento

- 1897 Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana, Manuel Fernández Leal. 1892-1896. México: Tipografía de la Secretaría de Fomento.

Memoria de Hacienda 1894-1895

- 1895 Memoria de la Secretaría de Hacienda correspondiente al ejercicio fiscal 1894-1895. México: Tipografía de la Secretaría de Hacienda.

Memoria de Hacienda 1895-1896

- 1896 Memoria de la Secretaría de Hacienda correspondiente al ejercicio fiscal 1895-1896. México: Tipografía de la Secretaría de Hacienda.

Mensaje del Primer Jefe

- [1916] 1988 "Mensaje del Primer Jefe" en Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México 1808-1987. México: Porrúa.

- Moreno, Daniel
1993 Derecho Constitucional Mexicano, México: Editorial Porrúa.
- [s. d.] 1988 "La gobernatura de Filomeno Bravo" en Servando Ortoll (comp.), Colima. Textos de su Historia. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Muriá, José María
1994 Breve historia de Jalisco. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- 1988 Jalisco. Textos de su Historia, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Navarro, César
1997 "Entre el paradigma político y la realidad. La definición del papel de México en el ámbito internacional y los conflictos entre liberales y conservadores" en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.) Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Enciclopedia parlamentaria. México: Instituto Federal Electoral/ Instituto de Investigaciones Legislativas, I.VI Legislatura/ Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa.
- Negrín Muñoz, Alejandro
1991 Campeche, una historia compartida. México: Gobierno del Estado de Campeche/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Noriega Elío, Cecilia del Carmen
1986 El constituyente de 1842. México: Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortega, Juan Ignacio
1978 "León Guzmán(1821-1884)" en León Guzmán, Toluca: Gobierno del Estado de México.
- Ortega Noriega, Sergio
1993 Un ensayo de historia regional. El noroeste de México 1530-1880. México: Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortiz Mena, Raúl
1942 La moneda mexicana. Análisis históricos de sus fluctuaciones. Las depreciaciones y sus causas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortoll, Servando (comp.)
1988 Colima Textos de su Historia. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Otero, Mariano
[1847] 1987 "Voto particular" en Mariano Otero, José Barragán Barragán comp. e introducción, México: Senado de la Republica, LIII Legislatura.
- Oñate, Abdiel

- 1985 "Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola" en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), Banca y poder en México (1800-1925), México: Grijalbo.
- Palavicini, Félix. F.
[1905] 1988 "Pro-Patria" en Gloria Villegas Moreno (comp.), En torno a la democracia. El debate político en México (1901-1916). México: Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Pérez Herrero, Pedro
1987 Porfirio Díaz. Madrid: Ediciones Quorum.
- Pérez Salas Cantú, María Esther y Diana Guillén
1994 Chiapas: una historia compartida. México: Gobierno del Estado de Chiapas/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Perry Laurens B.
1979 Juárez and Díaz: Machine Politics in México. De Kalb: Northern Illinois University Press.
- Pimentel, Francisco
[1869] 1995 "Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios de remediarla" en Dos Obras de Francisco Pimentel. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- "Plan de Ayutla reformado en Acapulco"
[1854] 1987 Planes de la Nación Mexicana. México: Senado de la República, LIII Legislatura.
- Plan de Ayala
[1911] 1974 Lilia Díaz (comp.), Prólogo de Manuel González Ramírez, Fuentes para la historia de la revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos. México: Fondo de Cultura económica. Vol. 1.
- Plan de San Luis Potosí
[1910] 1974 Lilia Díaz (comp.), Prólogo de Manuel González Ramírez, Fuentes para la historia de la revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos. México: Fondo de Cultura económica. Vol. 1.
- Potash, Robert
1959 El Banco de Avío en México. El fomento a la industria 1821-1846. México: Fondo de Cultura Económica.
- Powel, T. G.
1992 "Los liberales, el campesinado indígena y los problemas agrarios durante la reforma" en Romana Falcón (coord.) Actores políticos y desajustes sociales. Lecturas de Historia Mexicana, 3. México: El Colegio de México.
- Prida, Ramón
1956 De la dictadura a la anarquía. México: Ediciones Botas.

- Prieto, Guillermo,
1994 "Sobre el artículo 10 del proyecto de ley de colonización. (Primera parte)" en Obras completas de Guillermo Prieto. Vol. IX. Discursos parlamentarios y cívicos. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Programa del Partido Liberal
[1906] 1974 Lilia Díaz (comp.), Prólogo de Manuel González Ramírez, Fuentes para la historia de la revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos. México: Fondo de Cultura económica. Vol. 1.
- Quevedo y Zubieta Salvador,
1956 Manuel González y su gobierno en México, anticipo a la historia típica de un presidente mexicano. México: Nacional.
- Quirarte, Martín
1977 Relaciones entre Juárez y el Congreso. México: Cámara de Diputados.
- Rabasa, Emilio
[1920] 1988 Evolución histórica de México. México: Miguel Ángel Porrúa/Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- [1912] 1989 La constitución y la dictadura. México: Porrúa.
- Ramírez, Santiago
1871 "Las ordenanzas de minería, sus inconvenientes en la actualidad, necesidad de su reforma y medios de efectuarla". México: Imprenta de Escalante y C.
- Regeneración
[1901] 1985 "Del estudio del señor Raigosa (I)" en Ricardo Flores Magón et al. Regeneración 1900-1918. La corriente más radical de la revolución mexicana de 1910 a través de su periódico de combate. Prologo, selección y notas de Armando Bartra. México: Era.
- Reina, Leticia
1986 Las rebeliones campesinas de México. México: Siglo XXI Editores. (Nuestra América).
- Reglamento
1876 Reglamento Interno del Congreso de la Unión en Manuel Dublán y José María Lozano en Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Edición oficial. México: Imprenta de Comercio.
- Rendón, Ricardo
1993 El Prosperato. Tlaxcala de 1885 a 1911. México: Siglo XXI Editores-Universidad Iberoamericana
- Rocder, Ralph
[1973] 1995 Hacia el México moderno: Porfirio Díaz. México: Fondo de Cultura Económica. 2 Vols.
- [1972] 1993 Juárez y su México. México: Fondo de Cultura Económica.

Romero Gil, Juan Manuel

- 1998 "La minería en el noroeste : estancamiento y desarrollo (1870-1880)" en Inés Herrera Canales (coord.), La minería mexicana de la colonia al siglo XX. México: Instituto Mora/ El Colegio de México/ El Colegio de Michoacán/ Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rosenweig, Fernando

- 1992 "El desarrollo económico de México de 1877-1911", en Enrique Cárdenas (comp.), Historia Económica de México. México: Fondo de Cultura Económica. (Lecturas, 64).
- 1968 "Gobierno e industria" en Cosío Villegas (coord.), Historia Moderna de México. Vida económica, México: Editorial Hermes.

Sayeg Helú, Jorge

- 1991 El constitucionalismo social mexicano la integración constitucional de México, 1808-1986. México: Fondo de Cultura Económica.

Senadores

- 1876-1897 Diario de Debates de la Cámara de Senadores. México.

SHCP

- 1909 Convenio del 3 de septiembre en virtud del cual el Lic. José Limantour, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público en representación del Ejecutivo federal, otorga a los bancos Nacional de México, de Londres y México, Central Mexicano y Mexicano de Comercio e Industria, concesión para el establecimiento de la Caja de Préstamos, Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura S.A., México: Imprenta de Ignacio Escalante.

Sierra, Justo

- [1889] 1984 "México social y político. Apuntes para un libro", Agustín Yañez comp., Obras Completas XI. Ensayos y textos elementales de Historia. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- [1881] 1984 "La expropiación por utilidad pública" en Agustín Yañez (comp.), Obras completas. V. Discursos. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Soler Dos Santos, Leticia

- 1986 "El levantamiento indígena de Maxcanú, Yucatán, 1891\1892" en Porfirio Díaz frente al descontento popular regional (1891\1893). Antología documental. México: Universidad Iberoamericana.

Soto Estrada, Miguel

- 1976 "Precisiones sobre el General Bernardo Reyes". Tesina para obtener el título de Licenciado en Historia. México: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

Tamayo, Jorge L.

- 1969-1970 Benito Juárez; documentos, discursos y correspondencia. Selección y notas de ---. México: Secretaría del Patrimonio Nacional, Vol. 14 y 15.

- Torres Gaitán, Ricardo
1944 Política monetaria mexicana. México: Librería Ariel.
- Valadés, José
1987 Breve historia del Porfirismo. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vázquez, Josefina Zoraida
1993 "El federalismo mexicano 1823-1847" en Marcello Carmagnani (coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina. México: Fideicomiso de Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Velasco Ávila, Cuahtémoc, Eduardo Flores Clair, Alma Aurora Parra y Edgar Omar Gutiérrez López
1988 Estado y Minería en México (1767-1910). México: Fondo de Cultura Económica/ Secretaría de Minas e Industrias Paraestales.
- Vernon, Raymond
1992 "Juárez y Díaz", en Enrique Cárdenas (comp.), Historia Económica de México. México: Fondo de Cultura Económica. (Lecturas, 64).
- Voto particular de la minoría
[1842] 1987 "Voto particular de la minoría de la Comisión " en Mariano Otero, José Barragán Barragán comp. e introducción, México: Senado de la República, LIII Legislatura.
- Yañez Ruiz, Manuel
1958, 1961 El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política. México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. 4 Vols.
- Zabludowsky, Jaime
1992 "La depreciación de la plata y las exportaciones" en Enrique Cárdenas (comp.) Historia económica de México. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamacona, R.
[1892] 1993 "Reseña histórica de México y sus estados. Puebla" en Contreras Cruz, Carlos, Nydia E. Cruz Barrera, Francisco Téllez Guerrero: Puebla. Textos de su Historia. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Zarco, Francisco
1987 Historia del Congreso Constituyente de 1857. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Zea, Leopoldo
1978 El positivismo en México. México: Fondo de Cultura Económica.