

**Benito Juárez**

***Documentos,  
Discursos y Correspondencia***

**Tomo 12, capítulo CCXXVI**

Selección y notas de  
**Jorge L. Tamayo**

Edición digital coordinada por  
**Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva**

Tomo revisado y anotado por  
**María del Carmen Berdejo Bravo**

Versión electrónica para su consulta  
**Aurelio López López**



**Año 2006**

# **Tomo 12, capítulo CCXXVI**

**Anotado y revisado por  
María del Carmen Berdejo Bravo  
(UAM Azcapotzalco)**

## **Capítulo CCXXVI**

**Se lanza la Convocatoria  
a elecciones y al plebiscito  
sobre la reforma constitucional**

**Agosto de 1867**

## **CCXXVI**

### **SE LANZA LA CONVOCATORIA A ELECCIONES Y AL PLEBISCITO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

**Agosto de 1867**

Cumpliendo lo que en diversas declaraciones había anunciado Juárez y que, en forma solemne, dio a conocer el 15 de julio en su manifiesto al llegar a la ciudad, el 14 de agosto firmó la convocatoria a elecciones para designar a los miembros del Congreso, al Presidente de la República y al presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Además establece que los gobernadores interinos de los estados convocaran a elecciones para designar diputados locales, gobernadores, autoridades municipales y, en general, hacer elecciones para cubrir todos los puestos de elección popular.

Es este un importante documento, publicado hasta el 18 de agosto, resultado de cuidadoso estudio y largas cavilaciones en que seguramente participó en gran parte Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de Relaciones y Gobernación; aunque no aparezca su firma, es bastante probable que haya intervenido en su preparación el ministro José María Iglesias.

La convocatoria a elecciones indudablemente representaba un importante paso para restablecer plenamente el régimen constitucional; pero se vuelve un documento de controversia cuando a la vez pretendía el gobierno hacer una consulta directa al pueblo en forma plebiscitaria sobre reformas a la Constitución. El considerando 4º de este importante decreto, comenta que, si bien se podría promover la reforma a la Constitución en tiempos ordinarios, por los medios que la misma establece, "sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar

la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses, para afianzar la paz y consolidar las instituciones; por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social".

El artículo 9º del decreto señala: que los ciudadanos, al mismo tiempo que nombrarán "electores en las elecciones, expresarán además su voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes".

Enumera a continuación esas reformas que consisten en la creación del Senado; conceder al presidente voto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo; que las relaciones e informes del Ejecutivo al Congreso sean por escrito y no verbales; que la Diputación permanente, que funcione en el receso, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; que se determine el procedimiento para prever la forma de sustituir provisionalmente al Presidente de la República, cuando falte a la vez el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Este decreto ha motivado largo debate, que sirvió de bandera para una lucha política y que, todavía hasta la fecha, da tema a los historiadores y a los especialistas en derecho constitucional para enjuiciarlo.

No cabe duda que las reformas que el Presidente Juárez proponía eran convenientes y necesarias; la Constitución de 1857, aunque no lo dijera expresamente, señalaba en el mecanismo de las relaciones entre los diversos miembros del Poder público, un régimen parlamentario, que frenaba las funciones del Poder Ejecutivo y que, precisamente por no estar bien definido el sistema, creaba obstáculos para la marcha de la administración pública.

Aunque aparece con la misma fecha que la convocatoria, días más tarde se publicó una circular, obra indudablemente personal de Lerdo de Tejada, por su estilo y forma de razonar, tratando de explicar el objeto del plebiscito.

Manuel María de Zamacona publicó el 19 de agosto un virulento artículo en *El Globo*, del que reproducimos algunos párrafos:

El ministerio lo ha iniciado: tras un mes largo de reclusión cautelosa, ha salido en fin al palenque con la visera calada y la lanza en ristre contra nuestra Ley Fundamental. Este rasgo de audacia no nos aterra. Defensores jurados del código que ha sido nuestra divisa, seguiremos defendiéndolo sin vacilar un instante. Somos oscuros y débiles; pero esa debilidad deja de serlo cuando se apoya en la razón y en la justicia... Los que conocían el buen sentido del presidente y la fidelidad con que ha guardado antes de ahora las protestas que lo ligan al país; los que reputábamos a sus consejeros incapaces de dejarse poseer por un vértigo de perdición, negábamos el asenso a aquel rumor, demasiado fundado por desgracia, y lo atribuíamos a los enemigos personales del jefe de la República, a los de la República misma, que querían introducir desconfianza y cisma en el gran partido liberal.

Termina con una invitación a una "rebelión pasiva":

Hacemos con tal fin al gobierno la más amistosa y vehemente exhortación; pero si ella fuese en vano, la haríamos al país, para que diese al mundo el admirable espectáculo de hacerse el conservador pacífico de la ley y del orden público ante el poder que sale de las vías constitucionales y para que, encerrándose en ellas y no dejándose empujar a los medios revolucionarios, desoiga el llamamiento que se le hace a violar las leyes y se limite, sin tomar parte en la reforma subversiva, a elegir representantes al IV Congreso constitucional.

Ante la violenta repulsa con que el mundo político recibió la convocatoria, Juárez consideró conveniente dirigir el 22 de agosto un manifiesto a la nación, en el que, usando expresiones sencillas y tratando de mostrar su sincera convicción, se empeña en demostrar la conveniencia de modificar la Constitución vigente y, muy especialmente, justificando la consulta directa en forma plebiscitaria, "a la fuente directa primaria de la soberanía".

Como el lector podrá observar en los siguientes capítulos, la polémica se desplaza hacia la legalidad de la consulta directa, más que a las reformas propuestas.

Es sensible que estos interesantes problemas (el régimen parlamentario y la convocatoria) no hayan merecido la atención de estudiosos mexicanos de la Historia, Ciencia Política y Derecho Constitucional, en cambio han sido examinados por tres investigadores estadounidenses: Walter V. Scholes,<sup>1</sup> Won. S. Stokes<sup>2</sup> y Frank A. Knapp,<sup>3</sup> cuyas obras hemos consultado con provecho.

Afortunadamente en este año de 1967, el doctor Antonio Martínez Báez, distinguido estudioso del Derecho Constitucional mexicano, sustentó un ciclo de conferencias en los cursos de doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, examinando la evolución del régimen presidencialista dentro de nuestra legislación constitucional. En una de ellas, con acierto y precisión, analiza el importante documento público que representa la convocatoria. Introduce el doctor Martínez Báez, como novedoso planteamiento, la tesis de que las ideas centrales de la Convocatoria de 1867, parcialmente incorporadas a la Constitución de 1857, en las reformas que se aprobaron el 17 de noviembre de 1874, se manifestaron, si bien no en forma

---

<sup>1</sup> *Mexican Politics During the Juárez Regime, 1855-1872*, The University of Missouri studies Columbia Missouri, 1957.

<sup>2</sup> *Latin American Politics*, 1959.

<sup>3</sup> "Gobierno Parlamentario y la Constitución Mexicana de 1857: una fase olvidada de la historia política mexicana", *Hisp. Americ. Historical Review*, febrero de 1953.

expresa, en las discusiones del Congreso Constituyente de 1917 y aun en algunos de los artículos aprobados.

Recomendamos a los lectores el examen cuidadoso de la circular de Lerdo de Tejada, estupendo documento político, magnífico alegato jurídico, preciosa pieza literaria.

Dijo el doctor Martínez Báez, en la parte final de la conferencia citada:

Estimo conveniente llamar ahora la atención de ustedes hacia un acontecimiento de grande importancia y de innegable trascendencia en el tema central de nuestro estudio y ello se refiere a la convocatoria lanzada por el Presidente Juárez en 14 de agosto de 1867, para las elecciones de diputados del Congreso, del Presidente de la República y de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y así volver a la normalidad constitucional, restablecida la paz con el triunfo final sobre el imperio. Pero Juárez consideró que era pertinente y aun necesario hacer una consulta a los electores, como representantes directos de la nación, sobre una serie de reformas constitucionales, sin seguirse los trámites ordinarios establecidos por el artículo 127 para adicionar o reformar la Ley Fundamental.

Esta medida plebiscitaria propuesta pasando sobre la forma señalada por la Constitución, aunque no fue llevada a su término, pues desató una verdadera tormenta política, dejó su huella en la iniciativa que presentó el Poder Ejecutivo al finalizar ese mismo año de 67, ante el Congreso y en iguales términos amplios y generales como se sometió primeramente a los electores.

El ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, don Sebastián Lerdo de Tejada, formuló en la misma fecha de la convocatoria una circular, que la fundamenta y dicha circular es un documento político verdaderamente magistral en la parte relativa a las reformas constitucionales, propuestas al cuerpo electoral.

No obstante el prestigio de los autores de dicha propuesta de enmiendas a la Constitución de 1857, no fueron aceptadas todas



ellas por el Poder Constituyente ordinario, integrado por el Congreso general y por la mayoría de las legislaturas de los estados de la federación y la promulgación de las reformas aprobadas no fue hecha sino hasta el 13 de noviembre de 1873, para entrar en vigor el 16 de septiembre del siguiente año.

La doctrina constitucional y política de la circular, si bien no triunfó en su totalidad a lo largo del período de siete años, sí prolongó su influencia al cabo de cincuenta años, pues en los debates parlamentarios del Congreso Constituyente de Querétaro y en los dictámenes de las comisiones que actuaron en esa asamblea, se incluyen con frecuencia reflexiones que ya habían sido formuladas en la iniciativa desafortunada de Juárez. Aunque no existen referencias o citas concretas en la labor constituyente de hace medio siglo, pues, como ya lo expresé al principio de esta tercera lección, se argumentaba en Querétaro sobre las doctrinas de un hereje político, el maestro don Emilio Rabasa, muchos de los antecedentes parlamentarios relativos a las formas originales de la Constitución Política Federal de 1824 y al modelo de la Constitución norteamericana, son claros ecos de la magnífica obra de doctrina político constitucional del ministro don Sebastián Lerdo de Tejada, por tanto debe considerarse a su circular de 14 de agosto de 1867, como un valioso antecedente de la Constitución Federal (de 1917) sancionada a la mitad exacta del siglo que ha transcurrido desde que se publicó dicha circular.

Incluimos además, como final del capítulo, un artículo del doctor Antonio Martínez Báez, publicado con motivo del centenario del regreso del gobierno republicano a la capital, en que muestra cómo algunos de los más valiosos "liberales puros", Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y José María Mata, fueron derrotados en las discusiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, en su intento de lograr "la implantación en México de la auténtica democracia" y Juárez y Lerdo de Tejada fracasaron también en ese mismo propósito en 1867.

# **DOCUMENTOS**

**Agosto de 1867**

## CONVOCATORIA A ELECCIONES Y A PLEBISCITO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES

El ciudadano Presidente de la República se ha servido dirigirme la ley que sigue:

Benito Juárez. Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en el uso de las facultades de que me hallo investido; y considerando:

1º- Que conforme al decreto de 8 de noviembre de 1865, el Presidente de la República debió prorrogarse y prorrogó sus funciones, por la imprescindible necesidad de las circunstancias de la guerra, consignándose en el mismo decreto que, para cumplir el deber sagrado de devolver al pueblo los poderes que le confió, entregaría el gobierno al nuevo presidente que se eligiera, tan luego como la condición de la guerra permitiese que se hiciera constitucionalmente la elección.

2º- Que cuando se acaba de restablecer en toda la República la acción del gobierno nacional, puede ya el pueblo elegir a sus mandatarios con plena libertad.

3º- Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene y la forma de gobierno que establece e inviolable por la voluntad del pueblo que libremente quiso dársela y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención

extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adicionarla o reformarla por la voluntad nacional.

4º- Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios, sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses, para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.

5º- Que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la apelación al pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los estados.

6º- Que para el más próximo restablecimiento del régimen constitucional en el gobierno de la Unión y de los estados, es indispensable el tiempo necesario para que se verifiquen las elecciones, atendiendo a las distancias de los lugares y a los intervalos que marca la ley electoral.

7º- Que respecto del antiguo estado de Coahuila, habiendo exigido la conveniencia nacional, durante la guerra, que se diera efecto inmediato a su nueva erección, parece debido que tenga desde luego su organización constitucional, a reserva de la ratificación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

8º- Que según la reforma decretada por el gobierno en Monterrey no deben subsistir las restricciones opuestas al libre ejercicio de la soberanía del pueblo en la elección de sus representantes.

9º- Y que, en cuanto a los que carecen del ejercicio de los derechos de ciudadano, por lo ocurrido durante la guerra, ha querido el gobierno, hasta donde lo permitieran las exigencias de la justicia, ampliar en todo lo posible la acción electoral.

He tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1º- Se convoca al pueblo mexicano, para que, con arreglo a la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857, proceda a las elecciones de diputados al Congreso de la Unión, de Presidente de la República y de presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 2º- Las elecciones primarias se verificarán el domingo 22 de septiembre próximo.

Artículo 3º- Las elecciones de distrito se verificarán: el domingo 6 de octubre, las de diputados al Congreso de la Unión; el siguiente lunes 7, las de Presidente de la República, presidente de la Corte Suprema de Justicia y el martes 8, las de magistrados de la Corte, eligiéndose diez propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Artículo 4º- Se autoriza a los gobernadores de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Chihuahua y Sonora y al jefe político del Territorio de la Baja California, a fin de que, si fuera necesario, designen otros días para las elecciones primarias y de distrito en dichos estados y territorio, pudiendo prorrogar hasta por 15 días los designados en esta ley.

Artículo 5º- El Congreso de la Unión se instalará el día 20 de noviembre de este año.

Artículo 6º- El Presidente de la República tomará posesión el día 1º de diciembre inmediato.

Artículo 7º- En el mismo día 1º de diciembre tomarán posesión de sus cargos los diez magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia, los cuatro supernumerarios, el fiscal y el procurador general.

Artículo 8º- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia tomará posesión el día 1º de junio del próximo año 1868, o antes si, a consecuencia de una declaración del Congreso o del tribunal competente, quedase terminado el período del presidente de la Corte elegido en 1862.

Artículo 9º- En el acto de votar los ciudadanos, para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes:

Primero- Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

Segundo- Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

Tercero- Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al

primero, no sean verbales, sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los secretarios del despacho.

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

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

Artículo 10º- Las boletas para las elecciones primarias se extenderán en la forma que previene el artículo 5º de la Ley Orgánica Electoral y, al reverso o vuelta de ellas, se imprimirá íntegro el artículo anterior de esta ley y una advertencia sobre el modo de votar, en la forma que sigue:

Convocatoria de 14 de agosto de 1867.

Artículo 9º- (Aquí íntegro dicho artículo, con los cinco puntos que comprende; y luego la siguiente).

Advertencia.- Se pondrá el voto en seguida de esta advertencia y en esta forma: Nombro elector a . . . . . y voto por -o contra- las reformas de la Constitución Federal, sobre los puntos arriba expresados.

Artículo 11º- Las mesas de las secciones usarán de dichas boletas impresas en su reverso, anotando en ellas la declaración que hagan conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica Electoral, para expedirlas a los ciudadanos que reclamen boleta por no haberla recibido del comisionado empadronador.

Artículo 12º- Concluido el acto de las elecciones primarias, las mesas de las secciones, además de hacer el escrutinio de



nombramiento de elector, harán un escrutinio separado de los votos emitidos sobre las reformas de la Constitución, consignándose el resultado en el acta de la elección. Las listas de este escrutinio especial se remitirán a las juntas electorales de distrito, con los demás documentos de los expedientes de las elecciones.

Artículo 13º- El día que se instalen las juntas electorales de distrito nombrarán, en escrutinio secreto y por cédulas, una comisión de tres de sus miembros, para que haga el escrutinio de los votos emitidos en las secciones del distrito sobre las reformas de la Constitución. El dictamen de esta comisión se pondrá a discusión el día de las elecciones de diputados y, una vez aprobado, se consignará el resultado de dicho escrutinio en una acta distinta de la de elecciones de diputados, firmándola el presidente, los escrutadores, todos los electores presentes y el secretario. De esta acta, lo mismo que de la acta de elecciones de diputados, se sacarán dos copias: una se mandará a la secretaría del gobierno del Estado, Distrito Federal o Territorio y la otra copia se remitirá por el presidente de la junta de distrito, bajo su responsabilidad, al Congreso de la Unión, juntamente con las listas de dicho escrutinio especial y computación de votos, autorizadas por los escrutadores. Todo se dirigirá al Congreso bajo cubierta cerrada y sellada y el pliego se enviará con un oficio de remisión, bajo otra cubierta dirigida al ministerio de Gobernación, para que por él se pase oportunamente al Congreso.

Artículo 14º- El Congreso de la Unión procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos sobre las reformas de la Constitución y se declarará autorizado para hacerlas, si resultase por la afirmativa, la mayoría absoluta del número total de los votos emitidos sobre las reformas en las elecciones primarias.

Artículo 15º- Según la reforma sancionada por el artículo 3º del decreto del 16 de julio de 1864, en las elecciones de diputados al

Congreso de la Unión no subsisten las restricciones opuestas a la libertad del derecho electoral y, en consecuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito Federal o Territorio en que se hace la elección y podrán ser electos diputados, tanto los ciudadanos que pertenezcan al estado eclesiástico, como también los funcionarios a quienes excluía el artículo 34° de la Ley Orgánica Electoral.

Artículo 16°- Dentro de 15 días de recibida esta ley, los gobernadores de los estados expedirán convocatorias, para que se proceda a las elecciones de diputados a las legislaturas, de gobernadores, de ayuntamientos y de los demás funcionarios que deban elegirse popularmente, conforme a la Constitución y leyes electorales de cada estado.

Artículo 17°- En las convocatorias para las elecciones particulares de los estados se pondrán disposiciones iguales a las de los artículos 9° a 14° de esta ley, para que los ciudadanos expresen su voluntad en las elecciones primarias, acerca de si podrá la próxima Legislatura del Estado, sin necesidad de observar los requisitos que establezca su Constitución particular, reformarla o adicionarla sobre los puntos expresados en el artículo 9° de esta ley. Las frases de dicho artículo que se refieren a la Constitución Federal, Poder Legislativo de la Unión y Presidente de la República, se sustituirán en las convocatorias particulares de los estados, con frases relativas a la Constitución particular, Legislatura y gobernador del estado.

Artículo 18°- Las legislaturas de los estados se instalarán el día 20 de noviembre de este año. Los gobernadores nombrados por el Supremo Gobierno ejercerán sus funciones, conforme a las disposiciones dictadas o que se dicten por el mismo, hasta el acto, en que se instalen las legislaturas y, desde ese acto, hasta en el que tomen posesión los gobernadores electos popularmente, sólo

ejercerán las atribuciones del Poder Ejecutivo del Estado, conforme a su Constitución y leyes particulares.

Artículo 19º- En el estado de Coahuila se harán las elecciones de diputados a la Legislatura, de gobernador y de los demás funcionarios que deban elegirse popularmente, con arreglo a la antigua Constitución y leyes electorales del estado, a reserva de lo que resuelva la mayoría de las legislaturas de los estados, sobre la ratificación del decreto de 26 de febrero de 1864, que restableció el de Coahuila; una vez declarada la ratificación, tendrá la Legislatura de Coahuila el carácter de Constituyente, conforme a lo que dispuso el artículo 2º de los transitorios, de la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857.

Artículo 20º- Conforme a la misma disposición, la Legislatura que ahora sea elegida en el estado de Querétaro tendrá el carácter de Constituyente, por no haber terminado sus funciones con ese carácter la Legislatura anterior.

Artículo 21º- Queda reservado al Congreso de la Unión, resolver sobre la división que han pedido varios pueblos del Estado de México. Los gobernadores de los tres distritos militares, en que se dividió por decreto de 7 de junio de 1862 y el gobernador del Distrito Federal, en lo relativo a los distritos del Estado de México que se le agregaron por dicho decreto, expedirán, dentro de quince días de recibida esta ley, convocatorias para las elecciones particulares del estado, fijando para las primarias el domingo 29 de septiembre próximo y para las de distrito, el domingo 13 y el lunes 14 de octubre siguiente. La Legislatura se instalará el día 20 de noviembre inmediato; designará el día en que el gobernador del estado electo popularmente deberá tomar posesión y, cuando la tome, cesarán los gobernadores de los tres distritos militares y se reincorporarán al estado los distritos del mismo que ahora están agregados al Distrito Federal.

Artículo 22º- Conforme a la ley de 16 de agosto de 1863, los que prestaron servicios o ejercieron actos expresos de reconocimiento de la intervención extranjera o del llamado gobierno que pretendió establecer y los que, habiendo tenido cargos o empleos públicos bajo el gobierno nacional, permanecieron después en lugares sometidos al enemigo, están privados de los derechos de ciudadano y, en consecuencia, mientras no sean rehabilitados por el Congreso o el gobierno de la Unión, no tienen voto activo ni pasivo en las elecciones para los cargos de la federación, ni para los de los estados. Sin embargo, deseando ampliar en lo posible la acción electoral, se modifican los efectos de dicha ley, en lo relativo a elecciones, según las reglas que se establecen en los artículos siguientes:

Artículo 23º- Tendrán voto activo en las elecciones, sin necesidad de rehabilitación individual:

- I.- Los que, habiendo tenido cargos o empleos públicos bajo el gobierno nacional, permanecieron después en lugares sometidos al enemigo sin prestarle ningún servicio.
- II.- Los que habiendo prestado servicios al enemigo, los prestaron luego a la causa nacional antes del 21 de junio de este año, ya con las armas o ya desempeñando cargos o empleos públicos.
- III.- Los que sólo firmaron actas de reconocimiento del enemigo, sin prestarle otro servicio.
- IV.- Los que sólo desempeñaron cargos municipales gratuitos bajo la dominación del enemigo, sin prestarle otro servicio.
- V.- Los que sólo en la clase de tropa sirvieron al enemigo.

Artículo 24º- Tendrán voto pasivo en todas las elecciones, sin necesidad de rehabilitación individual:

I.- Los que, habiendo tenido bajo el gobierno nacional cargos gratuitos o con sueldo que no excediera de dos mil pesos anuales, permanecieron después en lugares sometidos al enemigo, sin ejercer actos expresos de reconocimiento del mismo, ni prestarle ningún servicio.

II.- Los que habiendo prestado servicios al enemigo, los prestaron luego a la causa nacional antes del 1º de junio de 1866, ya con las armas o ya desempeñando cargos o empleos públicos.

Artículo 25º- Con rehabilitación individual del gobierno de la Unión tendrán voto pasivo en las elecciones para los cargos de los Poderes Supremos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la federación o de los estados y, sin necesidad de rehabilitación individual, tendrán voto pasivo en las elecciones para los demás cargos públicos:

I.- Los que, habiendo tenido bajo el gobierno nacional cargos o empleos públicos, con sueldo de más de 2,000 pesos anuales, permanecieron después en lugares sometidos al enemigo sin ejercer actos expresos de reconocimiento del mismo, ni prestarle ningún servicio.

II.- Los que habiendo prestado servicios al enemigo, los prestaron luego a la causa nacional, ya con las armas o ya desempeñando cargos o empleos públicos, después del 31 de mayo de 1866 y antes del 21 de junio de este año.

III.- Los que sólo desempeñaron cargos municipales gratuitos en lugares sometidos al enemigo, sin prestarle otro servicio.

Artículo 26º- Respecto de las personas que le prestaron otros servicios o aceptaron condecoraciones de cualquiera clase o firmaron actas de reconocimiento de la intervención extranjera o del llamado gobierno que pretendió establecer, queda reservado al Congreso de la Unión, resolver sobre el tiempo y modo en que puedan ser rehabilitados, para tener voto pasivo en las elecciones

de cargos de los Poderes Supremos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la federación o de los estados y en las elecciones de cargos de mandos superior político, de las primeras fracciones territoriales en que se dividen los estados, con los nombres de distritos, partidos, cantones o cualquiera otra denominación. De las personas mencionadas en este artículo, los que sean rehabilitados por el gobierno de la Unión, tendrán voto pasivo en las elecciones para los demás cargos públicos y voto activo en todas las elecciones.

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional del gobierno en México, a 14 de agosto de 1867.

Benito Juárez

Al ciudadano Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Y lo comunico a usted para su conocimiento y fines consiguientes. Independencia y Libertad. México, agosto 14 de 1867.

Sebastián Lerdo de Tejada

CIRCULAR DEL MINISTRO DE GOBERNACIÓN  
QUE EXPLICA EL OBJETO DEL PLEBISCITO

Ciudadano gobernador del estado de [...]

Envío a usted la ley que se ha servido expedir hoy el ciudadano Presidente de la República, para que se proceda a las elecciones de los funcionarios federales y de los estados.

El ciudadano presidente cumple así el deber de convocar al pueblo, cuando puede ya en toda la República emitir sus votos con plena y absoluta libertad.

En la convocatoria se han señalado los términos estrictamente necesarios para que se verifiquen las elecciones. Instalándose el Congreso de la Unión el día 20 de noviembre próximo, podrá en los días inmediatos hacer el escrutinio de la elección de Presidente de la República, a fin de que tome posesión el 1º de diciembre, que es, según la regla constitucional, el día señalado para que comience el período ordinario de sus funciones.

Se ha designado el mismo día 1º de diciembre para que tomen posesión de sus cargos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, excepto el presidente de ella, porque el período del que fue elegido en 31 de mayo de 1862 no debería terminar, según la regla ordinaria, sino hasta igual fecha del año próximo. El elegido entonces está suspenso en el ejercicio de sus funciones, por haberse declarado que ha lugar a proceder contra él, conforme al decreto de 8 de noviembre de 1865; pero mientras no se declare por el Congreso, o por el tribunal competente, que es culpable, no debe considerarse definitivamente privado de su cargo, ni terminado su período antes del tiempo regular. En el caso de que llegue a declararse que no es culpable, o de que no se haga ninguna declaración sobre su culpabilidad, antes del término regular de su período, hasta

entonces deberá tomar posesión el nuevo presidente de la Corte, que ahora sea nombrado en la elección popular.

La convocatoria comprende también otros puntos, cuya resolución era necesaria al tiempo de disponer que se proceda a las elecciones.

Cuando el gobierno decretó, en 1864, que reasumiese su soberanía el antiguo estado de Coahuila, dispuso, conforme a la fracción 3ª del artículo 72 de la Constitución, que oportunamente se sometería el decreto a la ratificación de las legislaturas de los estados. Sin embargo, el decreto se puso desde luego en ejecución, por las condiciones especiales de Coahuila y porque así lo exigía imperiosamente el interés nacional, en las circunstancias que guardaba entonces la guerra. Coahuila ha prestado en ella muy patrióticos e importantes servicios y ha seguido rigiéndose como estado, sin oposición de nadie, ni aun de Nuevo León, a que estuvo agregado.

No ha vacilado el gobierno en disponer ahora, que los pueblos de Coahuila elijan inmediatamente sus funcionarios a reserva de lo que resuelvan las legislaturas, por considerar esto mucho menos inconveniente, que conservar entretanto a Coahuila como si fuese un territorio dependiente del gobierno, o unirlo temporalmente a Nuevo León. En el caso improbable de que el decreto no fuese ratificado por la mayoría de las legislaturas, no podría estimarse como un mal, que entretanto Coahuila se hubiera regido constitucionalmente como estado.

Fue una incontestable necesidad de las circunstancias de la guerra, volver a erigir el antiguo estado de Coahuila y nunca ha tenido el gobierno motivo para dudar de que obró bien, y de que su conducta en ese punto ha merecido la aprobación nacional.

Es un caso de diferentes condiciones, la división hecha en el Estado de México por el decreto de 7 de junio de 1862. En él no se dispuso erigir estados, sino sólo establecer distritos militares, por la conveniencia de satisfacer mejor las necesidades de la guerra. Además, se ha presentado oposición a que los distritos se conviertan en estados, aunque por otra parte varios pueblos lo han pedido. Así es que el gobierno ha creído de su deber, que este asunto quede reservado al Congreso de la Unión.



Van a hacerse las elecciones particulares del Estado de México, para que se organice constitucionalmente al mismo tiempo que los demás. Se conservan entretanto los distritos militares, porque mientras no entren a ejercer sus cargos los funcionarios elegidos popularmente por todo el estado, produciría varias y manifiestas dificultades cambiar su condición actual. El mantenerla por ahora no ofrece ningún grave inconveniente, ni aun para el hecho de verificarse las elecciones, porque las autoridades de los actuales distritos militares deben disponer que se proceda a verificarlas conforme a la ley electoral común del estado, y ya quedan fijados los días en la convocatoria, para evitar que dejase de haber la simultaneidad que es tan importante en las elecciones.

No es una resolución nueva, sino expedida desde Monterrey por el gobierno, la que contiene el decreto de 16 de julio de 1864, declarando que no subsisten las restricciones opuestas a la libertad del derecho electoral. Se fundó esa resolución en los buenos principios de libertad electoral, y en la práctica de los tres congresos elegidos después de sancionada la Constitución.

Las restricciones se referirán a no poder ser electos diputados los que no fueran vecinos del estado o territorio en que se hiciere la elección, ni los que pertenecieran al estado eclesiástico, ni algunos de los funcionarios federales.

En cuanto a los que no fueran vecinos, los tres congresos elegidos desde 1857 admitieron a gran número de diputados que no eran vecinos del estado que los había elegido. Respecto de los eclesiásticos, siendo ciudadanos, no parecía justo privarlos de uno de los más importantes derechos de la ciudadanía. Además, no parecía razón suficiente, para privarlos de él, la presunción de que ejercieran una influencia ilegítima para hacerse nombrar diputados; ya porque necesariamente debe confiarse el acierto del nombramiento a la libertad y a la discreción de los electores y ya porque no se han juzgado comúnmente tan peligrosa, ni ha solido presumirse tanto una influencia ilegítima de los eclesiásticos para hacerse elegir a sí mismos, como más bien para hacer elegir a personas de su confianza. Respecto de los funcionarios federales excluidos por el artículo 34 de la ley electoral, tampoco parecía justo privarlos de su

derecho; ni parecía motivo suficiente para esto la sola presunción de que pudieran ejercer una influencia ilegítima, supuesto que los excluía la ley electoral, sin excluir también a los funcionarios de los estados que en la generalidad de los casos pudieran ejercer una influencia más eficaz.

Fuera de dicha resolución dictada en Monterrey, ha sido necesario ocuparse ahora de los motivos de inhabilidad electoral, por lo ocurrido durante la guerra, según los casos especificados en la ley de 16 de agosto de 1863. Claramente se ha consignado en la convocatoria el espíritu con que el gobierno ha modificado los efectos de aquella ley en lo relativo a elecciones, moderando cuanto era posible las exigencias de la justicia para conceder el voto pasivo y dando todavía mayor amplitud en la concesión del voto activo, para que pueda concurrir el mayor número a tomar parte en lo que tanto afecta al interés común, como es la elección de los funcionarios públicos.

Comprende la convocatoria otra materia de muy grave interés, la de algunas reformas de la Constitución, sobre las que conviene siquiera apuntar aquí, aunque sea con brevedad, las consideraciones que han movido al gobierno.

Con muy justo título ha sido la Constitución de 1857 la bandera del pueblo, cuando ha derramado su sangre por conquistar la Reforma, por defender la independencia y por consolidar la República. Esos justos títulos son: todos los principios de progreso que la Constitución proclama; todas las garantías que consigna; y la forma de gobierno que establece, consagrada ya por la experiencia de algunos años de sacrificios, como la única que conviene a la voluntad y a los intereses del pueblo mexicano.

Pero no se rebaja ninguno de esos justos títulos, porque en algo se crea conveniente y aun necesario, adicionarla o reformarla. Ella misma reconoció, con sabia precisión, que por algún error en su origen, de que no puede estar libre ninguna cosa humana, o aunque no hubiera habido error, sino sólo por el cambio de circunstancias podría necesitar adiciones o reformas.

Cree el gobierno que ahora convendría hacerlas, en puntos determinados de organización administrativa, que se refieren a la

composición y a las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Según están organizados en la Constitución, el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del Legislativo. Esto puede oponer, y muy graves, dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes.

El gobierno cree necesario y urgente el remedio y, sin embargo, no censura que se formase así en su época esa parte de la Constitución. Para algunos, pudo ser esto un efecto de sentimientos políticos de circunstancias; mientras que para otros, pudo muy bien ser un pensamiento profundo, político y regenerador.

La sociedad mexicana necesitaba reformarse esencialmente. Bien se pudo pensar que esto no debía esperarse en la marcha normal de los poderes públicos. Se había procurado lograr aquel fin por medio de la dictadura; pero se había visto en algunas experiencias que un solo hombre podría carecer de elevación de miras, o de prudente energía en los medios o de rectitud de intenciones, o de convicción de la necesidad, o de resolución para conmover a la sociedad.

La historia de esos desengaños pudo inspirar a los constituyentes de 1857 la idea de crear y establecer permanentemente, en lugar de un Congreso, una convención. No debían buscar la Reforma por medio de la guerra; no podían confiar en que la hiciera un solo hombre; y pudieron esperar que se lograra por la ilustración, el impulso y la resolución, que sería más fácil encontrar en la acción y responsabilidad colectiva de una convención. Si la mayoría de los miembros de la primera que se eligiese, no tenía las condiciones convenientes para realizar el fin, la siguiente, u otra, podría llegar a realizarlo.

A muy poco sobrevino la revolución, y cambió el curso de los sucesos. La guerra hizo que se emprendiera y se consumase pronta y radicalmente la Reforma.

Antes de hacerla, habría sido una esperanza el establecimiento permanente de una convención. Después de hecha pudiera ser más bien un peligro. Consumada ya la Reforma, es el mayor interés administrar bien, para consolidar sus efectos y aprovechar, en la paz, sus beneficios.

La marcha normal de la administración exige que no sea todo el Poder Legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el Ejecutivo. Para situaciones extraordinarias, la excusa de los inconvenientes, es la necesidad de toda energía en la acción; pero para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo o más, que el despotismo de un dictador. Aconseja la razón, y enseña la experiencia de los países más adelantados que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos.

A este grave e importante objeto se refieren los puntos de reforma propuestos en la convocatoria.

Nada tienen de nuevos. Cuatro de ellos estaban en la Constitución de 1824 y los cinco están en las instituciones de los Estados Unidos de América.

En el primer punto se propone que el Poder Legislativo se deposite en dos cámaras.

Es la opinión común que, en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar, en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar, que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción, de que en dos cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social.

Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara modere convenientemente, en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra.

Sobre ese punto, los Estados Unidos han presentado recientemente un ejemplo digno de considerarse. Con motivo de la intervención extranjera en México, la Cámara de representantes de los Estados Unidos votó varias veces, por unanimidad, algunas resoluciones que, si hubieran llegado a ser leyes, habrían podido causar una guerra de aquella nación con la Europa. Esa guerra hubiera podido complicar gravemente la guerra civil en los Estados Unidos. El Senado suspendió constantemente el curso de aquellas resoluciones. Sin duda hizo un bien a los Estados Unidos, y acaso lo hizo también a México.

Por lo demás, el gobierno ha cuidado de no proponer, en ese primer punto, la idea precisa del Senado, o cualquiera otra forma de una segunda Cámara. En el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos cámaras; dejando a la sabiduría del Congreso, resolver sobre la forma y combinación de ellas.

En el segundo punto se propone que el Presidente de la República pueda poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo. Así se hallaba establecido en la Constitución de 1824, y lo mismo se observa en los Estados Unidos.

En todos los países donde hay sistema representativo, se estima como muy esencial, para la buena formación de las leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo. Entre los requisitos para la formación de las leyes, que establece el artículo 70 de la Constitución de 1857, se comprendió el de oír de alguna manera al Ejecutivo; pero el artículo 71 autorizó al Congreso para dispensarse de oírlo, calificando ese requisito como un simple trámite que pudiera omitirse.

En el tercer punto se propone que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que tenga que dar el segundo al primero, no sean verbales, sino por escrito; reservando que se fije, si deberían ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho.

No habiendo reglas sobre esto en la Constitución de 1857, si llegara a ponerse en ella este punto, no sería una reforma, sino una adición. El objeto de ella sería que quedase derogado y que no se pudiera reproducir lo dispuesto en el reglamento del Congreso, que lo autoriza para llamar a los secretarios del despacho y que permite a éstos concurrir y tomar parte voluntariamente en las discusiones públicas.

Lo propuesto en este punto se observa en los Estados Unidos, donde las relaciones del Ejecutivo con el Congreso sólo son directas del presidente y por escrito. Habiéndose adoptado en México mucho de las instituciones de los Estados Unidos, no se adoptó en este punto su sistema, sino el de las monarquías representativas de Europa.

Puede haber una razón satisfactoria para fundar bien la conveniencia de esa diversidad de práctica, según la diversidad del sistema de gobierno.

En una monarquía representativa, el jefe del gobierno es irresponsable y vitalicio. Por los dos motivos conviene que sea más fácil y más llano hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, teniendo medios sencillos y eficaces para que no pueda prolongarse mucho la permanencia de un mal ministro.

En una República, el jefe del gobierno es responsable y funciona en un período de corta duración. Siempre debe ser llano y fácil hacer efectiva la responsabilidad de sus ministros; pero no hay la misma urgente necesidad de emplear iguales medios para evitar que se prolongue mucho la permanencia de un mal ministro. Más que en una monarquía representativa, puede confiarse en una República que su jefe responsable temporal tome mayor interés en atender a una fundada opinión pública, para no conservar a un ministro, sin necesidad de que el Poder Legislativo pueda por sí, y a toda hora, emplear medios directos para obligarlo a que lo separe.

Muy grave puede ser el daño que cause la permanencia prolongada de ministros malos; pero también es bastante grave el daño del cambio incesante de ministros. En lo ordinario, un ministro de muy corta duración puede causar mucho mal, porque basta una hora para hacerlo;

pero no podrá hacer ningún bien, siquiera por la falta del conocimiento necesario de los asuntos.

En todas las cosas humanas se encuentran mezclados el bien y el mal, que es necesario pesar para elegir lo más conveniente. En la concurrencia de los ministros a las cámaras, puede ser el bien, que las ilustren con datos de hechos, e influyan en las discusiones; y pueden ser el mal, las discusiones personales que sean estériles para el bien público y sólo provechosas para las aspiraciones particulares. Por toda la diferente combinación de los diversos sistemas de gobierno, podrá pesar más aquel bien en una monarquía representativa y podrá pesar mucho más aquel mal en una república.

Contra un ministro malo, puede ser suficiente remedio el derecho que tenga siempre la mayoría de una Cámara para encausar a los ministros cuando lo crea justo; no siendo necesario que un solo diputado pueda vejarlos a toda hora sin razón. Todos pueden recordar en México algunas escenas deplorables, en que han padecido a la vez la dignidad y el crédito del Legislativo y del Ejecutivo, con ocasión de algún interés particular y con grave perjuicio del interés público.

Se propone en el cuarto punto, que la Diputación, o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Así estaba dispuesto en la Constitución de 1824, que daba esa atribución al Consejo, compuesto de la mitad del Senado, exigiendo que, para acordar la convocación del Congreso, fuera necesario que concurrieran los votos de las dos terceras partes de los consejeros presentes.

En la Constitución de 1857, lo mismo que en todas las constituciones, se ha consignado, como regla importante del sistema representativo, que en tiempos ordinarios no funcione el Poder Legislativo sino en cortos períodos. Esa regla tiene muchos y muy claros fundamentos.

Por otra parte, debe establecerse y se ha establecido siempre alguna regla para poder convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo requiera una exigencia de grave y urgente interés público. También se ha creído conveniente, que en esa regla no se establezca un

medio muy fácil de ponerlo en acción, porque aun así podrá ser suficiente cuando conste bien la exigencia pública, evitándose a la vez que se pueda muy fácilmente convocar al Congreso, fuera del tiempo ordinario, por motivos ligeros, o de sólo interés particular.

La Constitución de 1857 establece una Diputación permanente, compuesta de un representante por cada estado. La Diputación puede funcionar estando presentes la mitad y uno más de sus miembros y puede resolver por los votos de la mayoría de los presentes. De esta suerte, conforme a la fracción 2ª del artículo 74 de la Constitución, bastan los votos de siete diputados, para acordar siempre que quieran la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.

Así sucedió en fines de julio de 1861. Estuvo entonces a punto de realizarse el proyecto de hacer un cambio de gobierno, encausando al Presidente de la República; y toda la nación se preocupó con el inminente peligro de graves trastornos públicos.

En el quinto punto se propone que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Ese caso estuvo previsto en la Constitución de 1824, como lo está también en las instituciones de los Estados Unidos. Es muy posible la eventualidad de que falten los dos funcionarios y pudieran ser muy graves los inconvenientes, de no estar designado de antemano quién debiera encargarse del gobierno. El Congreso ha hecho provisionalmente nombramientos de presidente y magistrados de la Corte, lo mismo que los ha nombrado también el gobierno, en uso de las amplias facultades que le delegó el Congreso y en representación suya. Por la muy clara razón de que el Poder Legislativo es quien puede llenar tal vacío y por esa práctica, repetida muchas veces, se declaró en el decreto de 8 de noviembre de 1865, que cuando lo creyese oportuno el Presidente de la República, ampliamente facultado por el Congreso, nombraría provisionalmente un presidente de la Corte que pudiera sustituirlo.

Aunque de este modo podía salvarse sustancialmente la dificultad, habría sido preferible que la Constitución hubiera designado el sustituto.



Sobre todo, serían gravísimos los inconvenientes de la acefalía del gobierno, si ocurriera el caso cuando no estuviese reunido el Congreso, ni estuviese ampliamente facultado el Presidente de la República para poder hacer el nombramiento.

Teniendo el gobierno la convicción de que los cinco puntos mencionados de reforma son muy importantes para el mejor régimen administrativo, los ha propuesto en la convocatoria, tanto respecto de la Constitución federal, como respecto de las constituciones particulares de los estados. El gobierno satisface la conciencia de su deber, con someterlos libremente a la resolución soberana del pueblo, para que la mayoría del pueblo de la República resuelva lo que sea de su libre voluntad, sobre que esas reformas puedan hacerse, o no, en la Constitución federal y para que la mayoría del pueblo de cada estado resuelva lo que quiera, sobre que las mismas reformas puedan hacerse, o no, en su Constitución particular.

El gobierno ha preferido el medio de la apelación directa e inmediata al pueblo, por muchas y graves consideraciones.

En tiempos ordinarios, para resolver sucesivamente sobre puntos especiales que vaya indicando la experiencia, no sería prudente ocurrir, sino a los medios ordinarios de reforma establecidos en la misma Constitución. Pero esos medios serían lentos, tardíos e inoportunos, para resolver el conjunto de reformas que comprenden los cinco puntos mencionados, con el carácter que tienen de urgentes, para arreglar la marcha normal de los poderes públicos.

Cuando la nación va saliendo de una crisis terrible y dolorosa, lo que aconseja la razón como más prudente y lo que enseña la historia como practicado muchas veces en otros países, en épocas de crisis nacional, es apelar directamente al pueblo, con objeto de que, aleccionado ya por la experiencia, medite y resuelva lo que crea conveniente para asegurar su paz, tranquilidad y bienestar.

En la elección del medio mejor para proponer las reformas, no había ni podía haber cuestión de legalidad, porque la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo es superior a cualquiera ley, siendo la primera fuente de toda ley, sino que sólo podía haber cuestión de

prudencia. En tiempos ordinarios, habría lugar a censura de ligereza y de falta de prudencia en presentar, sin grave motivo, el ejemplo de apelación directa al pueblo, porque pudiera ser peligroso que se repitiera ese ejemplo sin justa necesidad. Pero lo que se hace, al salir de la crisis que ha sufrido ahora la nación, es un caso especialísimo, en las circunstancias más extraordinarias que puedan ocurrir y que sin ninguna razón podría citarse como ejemplo en circunstancias comunes.

Bajo el punto de vista de la prudencia, no podría siquiera censurarse que se ocasione alguna agitación o inquietud pública innecesaria, porque no se apela al pueblo en algún acto fuera de lo común, sino en el mismo acto regular y ordinario de las elecciones. Menos pudiera buscarse la censura de que se pretendiese ejercer ninguna presión sobre la voluntad del pueblo, porque no se trata de repetir los inmorales y funestos ejemplos de actas levantadas con la fuerza armada, ni de juntas provocadas por la autoridad, ni de reuniones de que se pretendiera ejercer cualquiera influencia, ni de que el gobierno haya querido imponer alguna coacción de multa o de otro género para que los ciudadanos fueran obligados a expresar su juicio sobre las reformas; sino que simplemente se excita al pueblo para que medite sobre su conveniencia y sus intereses y para que, si libremente quiere hacerlo, manifieste su voluntad en el sentido que le parezca, sobre las reformas propuestas.

Sólo por preocupaciones que rebajasen la razón o por pasiones e intereses que rebajasen la buena fe, se pudiera suscitar en este caso la cuestión de legalidad. Si la mayoría del pueblo no votase por las reformas, nada se haría y ningún mal se habría causado. Si al contrario, la mayoría del pueblo votase por las reformas, habría sido un absurdo promover antes la cuestión de legalidad constitucional, porque la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda Constitución.

El artículo 39 de la de 1857, dice:

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

Si la misma Constitución reconoce, como no podía menos de reconocer, que la libre voluntad del pueblo puede siempre cambiar esencialmente aun la forma de su gobierno, sería un absurdo que algunos afectasen tanto celo por no modificar en nada la Constitución, que pretendieran negar al pueblo el derecho de autorizar al próximo Congreso para que sobre algunos puntos determinados pueda reformarla.

La nación ha aprobado que se hayan hecho reformas a la Constitución, sin que ni antes ni después se sujetasen a los requisitos establecidos en ella para aprobarlas. La nacionalización de los bienes muebles del clero, fue una reforma del artículo 27, que sólo le prohibía tener bienes raíces. La supresión del juramento fue una reforma de los artículos 83 y 94 que lo exigían. La ley de cultos reformó el artículo 123, estableciendo la separación entre el culto y el Estado. Sin embargo de estos ejemplos, no ha pretendido ahora el gobierno decretar ningunos puntos de reforma, sino que se ha limitado a hacer una apelación al pueblo, que es el único verdadero soberano. El pueblo libremente aceptará, o no, las reformas propuestas; y en cualquiera de los dos casos, el gobierno quedará satisfecho de haber cumplido su deber proponiendo aquello que tiene la conciencia de ser más conveniente, para afianzar la paz en el porvenir y para consolidar las instituciones.

Cuando el gobierno está ya próximo a terminar sus funciones, no ha podido pensar en proponer las reformas por ningún interés de su propia autoridad. Las propone lealmente y movido nada más que por una firme convicción, de que servirán para el verdadero y permanente interés de la República.

El ciudadano presidente recomienda a usted se sirva cuidar, de un modo eficaz, que ninguna autoridad ni funcionario público pretenda, con ese carácter, ejercer influencia de ninguna clase en las elecciones. Siempre se debe dejar que el pueblo obre en ellas con la más completa libertad y ahora especialmente se debe dejar que, con la misma libertad, resuelva lo que quiera sobre los puntos de reforma.

Independencia y Libertad. México, 14 de agosto de 1867.

(Sebastián) Lerdo de Tejada

## MANIFIESTO DE JUÁREZ APOYANDO LA CONVOCATORIA

A mis conciudadanos:

He cumplido mi deber convocando al pueblo para que, en el ejercicio de su soberanía, elija los funcionarios a quienes quiera confiar sus destinos. Asimismo he cumplido también otro deber, inspirado por mi razón y mi conciencia, proponiendo al pueblo algunos puntos de reforma de la Constitución, para que resuelva sobre ellos lo que fuere de su libre y soberana voluntad.

Nunca ha tenido mi administración ni podría tener otra norma de conducta que no sea el fiel respeto a la voluntad nacional. Todas las reformas hechas durante mi administración se han encaminado a desarrollar y perfeccionar los principios de la Constitución de la República. No tienen ni podrían tener otro objeto las que se han propuesto en la convocatoria.

Los puntos que comprende son la expresión de mis más íntimas convicciones. Me he movido a proponerlas por una detenida meditación sobre los hechos pasados, por la experiencia de algunos años de gobierno y por los ejemplos de nuestra propia historia y la de otras repúblicas, que tienen en sus sabias instituciones una garantía permanente de libertad, una prenda de paz y una fuente de grandeza y de prosperidad.

Sin embargo, algunos han querido censurar la conducta del gobierno y, para que por mi silencio no se extravíe la opinión, he creído que debía dirigirme a mis conciudadanos.

Ahora que he vuelto a la capital, veo, como vi en otra ocasión semejante, que algunos pretenden cambiar la condición y la marcha del gobierno; pero mi deber, que tengo la firme resolución de cumplir, es no

atender a los que sólo representen el deseo de un corto número de personas, sino a la voluntad nacional.

Aquí se ve muy bien que son muy pocos los que lo pretenden; aquí se palpa que no representan ni aun la opinión de una parte que fuese algo numerosa de la capital. No creo, pues, necesario dirigirme a los habitantes de esta ciudad, cuyo buen sentido se manifiesta en estas circunstancias. Me dirijo a los habitantes de los estados, donde, por no verse de cerca lo que pasa, pudiera extraviarse de pronto la opinión. Me dirijo a los estados para que puedan juzgar rectamente de los hechos, con las lecciones que han tenido ya en la experiencia de otros tiempos.

Se ha pretendido distinguir mis propias opiniones de las de mis consejeros oficiales. Los antiguos consideraban haber cumplido su deber patriótico y quisieron separarse del gobierno, al salir de San Luis para esta ciudad. Ahora también han pedido separarse, ellos y los nuevamente nombrados, para dejarme en completa libertad de obrar; pero yo no he creído que debía aceptar su dimisión, porque no ha habido desacuerdo de opinión y porque estoy satisfecho de la rectitud y lealtad de sus intenciones.

Mi única aspiración es servir a los intereses del pueblo y respetar su verdadera voluntad. Siempre he procurado hacer cuanto ha estado en mi mano para defender y sostener nuestras instituciones. He demostrado en mi vida pública que sirvo lealmente a mi patria y que amo la libertad.

Mexicanos: A vosotros toca resolver libremente sobre las reformas que os he propuesto y en breve vais a hacerlo, al mismo tiempo que nombréis a los funcionarios que hayan de regir vuestros destinos. Tan sólo os repetiré que ha sido mi único fin proponeros lo que creo mejor para vuestros más caros intereses, que son afianzar la paz en el porvenir y consolidar nuestras instituciones. ¡Sería yo feliz si antes de morir pudiera verlas para siempre consolidadas!

México, agosto 22 de 1867.

Benito Juárez

## LA DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO: LOS DOS INTENTOS LIBERALES

Con el triunfo definitivo de la República sobre el intruso imperio, al volver a la capital el titular del único de los poderes supremos de la federación, hubo de plantearse inmediatamente la necesidad de restaurar el orden constitucional, mediante la plena vigencia de la ley suprema de 5 de febrero de 1857 y la recomposición normal de todos los órganos de gobierno, tanto en el orden nacional como en el particular de los estados.

Si bien se habían ya expedido en Veracruz y en 1859 un grupo de importantes normas jurídico sociales, que constituyeron el núcleo de las Leyes de Reforma y que complementaron y modificaron la Constitución federal expedida dos años antes, realizándose así por la vía extra parlamentaria varios puntos del avanzado programa de los liberales "puros", en medio de las vicisitudes de la cruenta lucha civil provocada por los conservadores; al presentarse, hace exactamente 100 años, la oportunidad de volver a la regularidad de la vida política, el Presidente don Benito Juárez sintió, en forma acusada o imperiosa, la necesidad inaplazable de que se hicieran varias modificaciones en la parte orgánica de la Constitución, de acuerdo con la experiencia registrada en el corto período de un año que abarca algunos meses de 1861 y de 1862, en que había funcionado el sistema de un grave desequilibrio entre el Legislativo, que lo era todo y el Ejecutivo, que carecía de autoridad propia frente a aquél.

El antecedente histórico de que las Leyes de Reforma se habían implantado al lado de la Constitución y aun por encima de ella, sin seguirse las reglas jurídicas establecidas para su modificación aunque sí en uso del poder supremo y originario de la voluntad del pueblo, fue un motivo que, aunque no declarado, ni siquiera implícito en el texto hecho público, sirvió para impulsar la grave decisión política que adoptó el

Presidente Juárez en tan trascendental momento, haciendo una apelación directa al pueblo para que se pronunciara sobre la conveniencia de llevar a cabo algunas reformas constitucionales en el capítulo de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Otro motivo circunstancial para ocurrir a la consulta a la voluntad popular directa, en vez de esperar la intervención de los órganos representativos, fue, sin duda alguna, que el titular del Poder Ejecutivo se consideraba todavía entonces investido de facultades de emergencia, cuasi dictatoriales sin que pudiera considerarse que la Constitución había adquirido en forma automática su propia y normal vigencia. En tal coyuntura, el presidente, cuyos poderes extra constitucionales no habían caducado en el momento mismo del triunfo de la República, ya no podía hacer las reformas orgánicas que consideraba urgentes e indispensables; pero, en cambio, estimó que el pueblo, fuente originaria del poder político, debía decidir en forma directa como supremo titular de la autoridad, sobre las modificaciones constitucionales.

Juárez, según veremos, se equivocó al considerar que la representación nacional surgida de las elecciones habría de confesar la inferioridad de su rango frente a la voluntad del pueblo invocada por el Ejecutivo y en cierta forma debe decirse que triunfó en ese momento la ficción representativa y la superioridad política del Legislativo operó de modo inmediato al invocarse como propósito la vuelta al cauce normal de la vigencia de la Constitución.

Con fecha 14 de agosto de 1867 expidió el Presidente de la República su famosa convocatoria, para las elecciones de los miembros de los tres poderes y reinstaurar de ese modo los órganos del gobierno nacional, así como para someter a la decisión de los electores, representantes genuinos de la voluntad popular, las reformas propuestas a la Constitución federal.

En la misma fecha el ministro de Relaciones Exteriores y de Gobernación, don Sebastián Lerdo de Tejada, giró una circular a todo el país exponiendo los motivos del gobierno para formular esa apelación, propia de una democracia directa; circular que en opinión del eminente constitucionalista don Emilio Rabasa, "es un capítulo acabado de ciencia



política, bastante a demostrar las altas dotes de su autor, su conocimiento excepcional de la materia y el pulso delicado con que era capaz de hacer la censura de lo que él quería parecer respetuoso (o sea la Constitución Política de 5 de Febrero de 1857)".

En dicha circular, en efecto se contienen muy importantes y certeras consideraciones de teoría política, que explican y aun justifican la apelación directa e inmediata al pueblo hecha en tan excepcional momento de nuestra historia. Si el cúmulo de pequeñas circunstancias, en particular el surgimiento de la figura militar del general Porfirio Díaz y, a su alrededor, de otras personalidades ambiciosas y un tanto postergadas por el eje Juárez-Lerdo, hizo fracasar la trascendental medida plebiscitaria, es muy importante todavía revisar el valor de ese acto político a la luz de otros elementos históricos.

La exposición de Lerdo fue extraordinariamente abierta y sincera, tanto al calificar los medios ordinarios de la reforma constitucional de "lentos, tardíos e inoportunos", como al considerar que no existía en aquel momento una cuestión de legalidad, porque, afirma categóricamente, "la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquiera ley, siendo la primera fuente de toda ley"; así como también en cuanto justifica tal apelación al pueblo "al salir de la crisis que ha sufrido la nación, es un caso especialísimo, en las circunstancias más extraordinarias que puedan ocurrir".

El propio Juárez, tuvo que dirigir un manifiesto a la nación el día 22 de agosto, para explicar las motivaciones de la convocatoria expedida ocho días antes y en el cual recurrió a un lenguaje de gran sencillez y de emocionada sinceridad. Al mismo tiempo que rinde homenaje a la ley fundamental expedida diez años antes, propugna su enmienda que la mejore, sometiendo tal perfeccionamiento a la fuente primaria de la soberanía.

Asimismo, he cumplido también otro deber, inspirado por mi razón y mi conciencia, proponiendo al pueblo algunos puntos de reforma de la Constitución, para que resuelva sobre ellos lo que fuere su libre y soberana voluntad.

Nunca ha tenido mi administración, ni podría tener otra norma de conducta, que no sea fiel respeto a la voluntad nacional. Todas las reformas hechas durante mi administración, se han encaminado a desarrollar y perfeccionar los principios de la Constitución de la República. No tienen, ni podrían tener otro objeto, las que se han propuesto en la convocatoria.

Este manifiesto concluye con estas patéticas palabras:

Mexicanos: a vosotros toca resolver libremente sobre las reformas que os he propuesto... Tan sólo os repetiré, que ha sido mi único fin proponeros lo que creo mejor para vuestros más caros intereses, que son afianzar la paz en lo porvenir y consolidar vuestras instituciones. ¡Sería yo feliz si antes de morir pudiera verlas para siempre consolidadas!

En el *Epistolario de Benito Juárez*, publicado hace diez años por Jorge L. Tamayo, aparecen varias cartas escritas por el patricio en aquel mismo mes de agosto, en las que expresa idénticas ideas, de que había recurrido a la consulta de los electores por considerar que el voto libre del pueblo es la verdadera expresión de la voluntad nacional, sin que el gobierno pretendiera imponer las reformas que recomendaba como útiles para cimentar sobre bases sólidas las instituciones republicanas; pero es particularmente interesante el desconcierto que confiesa en la carta dirigida a don Matías Romero, a quien dice:

Yo no comprendo francamente cómo la convocatoria ha podido producir ese mal efecto, porque basta en mi concepto leer sin prevención aquel documento y la circular explicativa que la acompaña, para ver que el gobierno ha obrado con la mayor buena fe y animado de la mejor voluntad, al indicar sencillamente las reformas que a su juicio convendría introdujese el Congreso en el texto de la Constitución.

Ya en el discurso de 8 de diciembre de 1867 ante el Congreso, el Presidente Juárez aceptó el retiro de su forma plebiscitaria, no obstante que argüía que una gran mayoría del pueblo había usado del medio de la apelación al electorado, si se contaban también los votos emitidos en contra de la reforma constitucional; considerando que la necesidad y urgencia de ésta hacía entonces preferible seguir el método ordinario e indiscutido para llevarla a efecto.

El fracaso político del presidente es revelador de la impotencia institucional del Poder Ejecutivo en el sistema de la ley suprema de 1857, la que en forma automática adquirió plena vigencia con el triunfo de la República sobre el imperio.

En el folleto que publicó en 1870 el entonces procurador de la nación don León Guzmán, ilustre miembro del Congreso Constituyente de 1856-57, bajo el título *Cuestiones Constitucionales*, hace un severo examen de la convocatoria, a la que califica de "una tentativa tan ilegal como peligrosa, tan extravagante como antipolítica". Tan alto funcionario de la federación formula en contra del Presidente de la República y de su jefe de gabinete esta tremenda acusación: "Los autores de la convocatoria, engalanados con los laureles de la victoria, mecidos por el aura popular del triunfo, rodeados del prestigio adquirido por los restauradores de la independencia nacional, creyeron que su voz disfrutaba de una autoridad sin límites y que sus indicaciones serían irresistibles".

Don León Guzmán, sin citar ningún antecedente parlamentario, repite en su ataque a Juárez y a Lerdo lo que se había discutido con bastante apasionamiento en el seno del constituyente, sobre la capacidad del pueblo para decidir acerca de las enmiendas o adiciones a la ley fundamental.

El procurador de la nación objetaba que "la masa común de ciudadanos, por medio de un sí o un no enfáticamente pronunciados sobre proposiciones capciosas, decidiese lo que el derecho público no tiene aún definitivamente resuelto. Quería (parece increíble) que los labriegos, los artesanos, los industriales, los comerciantes, nuestra clase indígena, tan numerosa como ignorante, resolviesen cuestiones muy

difíciles y complejas, ... cuestiones tan arduas y comprensivas que ni los más eminentes estadistas han llegado a abarcarlas en toda su extensión".

[...]

Estas palabras recuerdan las que pronunciaron don Francisco Zarco y don Guillermo Prieto en las sesiones de 25 y de 26 de noviembre de 1856, quienes atacaron el proyecto del artículo 125 sobre las reformas a la Constitución y que consultaba que además de ser aprobadas por el Congreso, lo fuesen también por la mayoría absoluta de los electores que nombrasen al Congreso siguiente. Según Zarco, las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieren ciertos conocimientos, superiores a la inteligencia de los electores. A esto replicó don José María Mata que si el pueblo fuera ignorante, habría que quitarle el derecho de elegir, porque no sabría escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses; pero que la comisión tenía confianza en el pueblo y que para ilustrarlo tenía fe en la predicación del apostolado.

Don Melchor Ocampo defendió el sistema de la ratificación popular de las reformas constitucionales, considerando que una vez iniciadas, las explicarían la prensa y la tribuna y aquéllas las presentaría ya digeridas, para que el pueblo resolviera lo conveniente, bastando para ello lo que los franceses llaman "grueso buen sentido".

Decir sólo yo sé, sólo yo mando y debo ser superior al pueblo porque es ignorante —concluye Ocampo— no es en verdad la doctrina de la democracia.

En la segunda de las sesiones mencionadas, el filósofo de la Reforma, replicando a la brillante intervención de don Guillermo Prieto, afirmó que "los puntos constitucionales no son tan difíciles, si como todos los científicos salen del tecnicismo para llegar a todas las inteligencias", así como que "Dios ha hecho que la verdad esté al alcance del entendimiento de todos los hombres".

Así como la teoría de la democracia directa y la doctrina populista de la soberanía fracasaron en noviembre de 1856, en el seno de la Asamblea Constituyente, también padecieron semejante derrota política en el amplio foro nacional reunido al vencer definitivamente la república.

Sin embargo, como sencillo homenaje de un viejo estudioso de la ciencia política, expreso mi humilde opinión en el sentido de que tanto Juárez y Lerdo, como antes Arriaga, Ocampo y Mata, tuvieron de su parte la razón al luchar con profundo fervor y con gran sinceridad por la implantación en México de la auténtica democracia.