

## CAPITULO IX

### La dictadura democrática

El grande hombre era Juárez. Presintió los acontecimientos que en la incubación del pasado tenían una vida latente, pronta á convertirse en fuerza y en acción, y para dominarlos, comenzó por obedecer á la necesidad que había de producirlos. Comonfort interpretaba la revolución de Ayutla con fidelidad de jurista probo que respeta la ley; se atenía á sus tibias promesas y á sus modestas autorizaciones; creía que el plan revolucionario era un compromiso inviolable entre sus autores, representados por el Gobierno, y los que en la lucha habían tomado participación; es decir, la Nación entera. Juárez vió en la revolución un síntoma y en la obra del Congreso Constituyente una aspiración ahogada; tomó el plan de Ayutla como promesa cumplida, que una vez satisfecha, había extinguido todo compromiso para lo porvenir; entendió que la evolución social, fuerza oculta de la victoria sobre Santa Anna, era una imposición del desenvolvimiento histórico; que había fuerzas capaces de realizarla, y en lugar de obedecer al Plan, tuvo por más obligatorio servir á la Constitución, que era el compromiso nuevo y que había reemplazado ventajosamente á los artículos incoloros del pacto de Ayutla, y servir á la Reforma, que era ya una consecuencia de los debates del Congreso.

Juárez no paró mientes en los errores de la Constitu-

ción que imposibilitaban la buena organización del Gobierno; no trataba de gobernar, sino de revolucionar; no iba á someterse á una ley que para él y los reformistas era moderada é incompleta, sino á integrar la reforma que apenas delineaba; iba á satisfacer el espíritu innovador, regenerador, de la minoría progresista á quien tocaba toda la gloria de las conquistas alcanzadas en la Constitución, y cuyas derrotas no habían hecho más que atizar el ardor de todos sus correligionarios. Juzgar los detalles de la ley como base de gobierno, habría sido una puerilidad en momentos en que era imposible organizar y se necesitaba destruir.

La Constitución, que para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parciales y guiar huestes, era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla á la vez. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites.

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

Ya desde Veracruz, en Noviembre de 1860, había expedido convocatoria para la elección de diputados y de presidente de la República que debía hacerse en Enero

siguiente. Se retiran á los gobernadores las facultades extraordinarias que habían tenido. Las elecciones hechas, el Congreso se instala; Juárez, que no tuvo mayoría absoluta en la elección, por haberse distribuido los votos entre Lerdo de Tejada, González Ortega y él, es elegido por la asamblea. El Gobierno está constituido; ya puede comenzar plenamente el reinado de la Constitución.

No lo permitieron las necesidades de la lucha contra la reacción: el decreto de 4 de Junio dió facultades extraordinarias al Presidente en Hacienda; el del día 7 suspendió garantías individuales y puso en manos del Gobierno facultades de rigor que volvían á darle un poder formidable, y declaró que la ley de 6 de Diciembre de 56, para castigar la traición y reprimir rebeliones, estaba y había estado vigente; ley cuya rigidez se comprende por su sola fecha, que denuncia el objeto que se propuso y las circunstancias que la produjeron. Hecho al ejercicio del poder amplio, Juárez extendió el suyo cuanto convenía á las exigencias de la situación, aun cuando el Congreso estuviese reunido: por una circular autorizó á los gobernadores para aprehender "á las personas de quienes les constara que fomentaban la reacción ó maquinasen de cualquier modo en contra de la paz," y dar después aviso al Ministerio respectivo. La ley de suspensión de garantías fué derogada en Octubre; pero el decreto del Congreso expedido el 11 de Diciembre restableció su vigencia, determinando que continuase en vigor hasta treinta días después de la siguiente reunión del Congreso; agregó dos artículos más de las garantías individuales á las ya comprendidas en la suspensión, y le otorgó facultades omnímodas, "sin más restricciones que la de salvar la independencia é integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma."

Al expirar el término de la nueva ley, las hostilidades se habían roto con las tropas francesas; la situación era más difícil que nunca, y el Congreso prorrogó las leyes de facultades extraordinarias y de suspensión de garantías, hasta que la asamblea que debía elegirse se reuniese en Septiembre de 62 ó cuando fuese posible. El Congreso se reunió en efecto, y decretó en Octubre la prórroga de las leyes mencionadas en términos semejantes á los establecidos por la ley de 3 de Mayo. Por último, caída Puebla en poder del invasor tras su glorioso sitio, imposibilitado el funcionamiento de los Poderes públicos, el Congreso, antes de retirarse, otorgó otra vez las autorizaciones y ratificó la suspensión de garantías hasta treinta días después de que pudiera volver á reunirse.

No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 á 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto de 11 de Diciembre que le concedió facultades omnímodas, sin más restricción que encaminarlas á la salvación de la Patria, ningún obstáculo encontró en su áspero camino que no fuera allanable; sustituyó al Congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al Presidente de la Corte Suprema; y fué más allá: sustituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo á lo que la ley de Diciembre le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvó á la Patria.

El Gobierno volvió á la capital de la República y convocó á elecciones; el 8 de Diciembre de 1867 el Congreso abrió sus sesiones, y en la del 20 declaraba Presidente constitucional á Juárez, que había obtenido la mayoría

de votos de la Nación. El orden constitucional estaba restablecido y el Gobierno lo declaró así el 12 de Abril de 68 en una circular que previno el respeto á las garantías individuales; pero desde Enero el Estado de Yucatán había sido declarado bajo el gobierno militar del estado de sitio, y en 8 de Mayo el Congreso decretaba otra vez la suspensión de artículos constitucionales, sometiendo á juicio sumario militar á los que de cualquier modo trastornasen el orden. Volvía, pues, el Ejecutivo á tener facultades fuera de la Constitución, y ya era sabido cómo solía usarlas el severo Presidente. La ley se las confería hasta el 31 de Diciembre.

En el año que siguió (1869), para no pasarlo en blanco, hay suspensión de garantías para los plagiarios y salteadores; pero, á juzgar por las leyes de 1870, no habían faltado ni un día facultades de importancia al Presidente de la República. En efecto, la del 17 de Enero declara que ha estado siempre vigente la de Comonfort de 6 de Diciembre de 56; y no obstante estar reunido el Congreso, Juárez pone los Estados de Querétaro, Zacatecas y Jalisco en estado de sitio, en uso de las facultades que le confería la ley de 21 de Enero de 1860. Esta, pues, había estado en vigor siempre, y no podía ser más poderosa para destruir el orden constitucional, puesto que sometía la suerte de los Estados soberanos á la voluntad sin condiciones del Ejecutivo. Había sido dictada por el mismo Juárez en ejercicio de facultades extraordinarias, y autorizaba al Presidente para declarar un Estado ó Territorio en estado de guerra ó de sitio, declaración que daba á la autoridad militar facultades que importaban suspensión de garantías, y despojaba á los gobiernos locales de muchas de sus funciones.

La ley de 17 de Enero de 70 es notable por el número é importancia de las garantías que suspendió; además,

confirió facultades extraordinarias en Hacienda y Guerra al Ejecutivo. Parece increíble que todavía en el orden constitucional, definidas las garantías que quedaban en suspenso y los ramos que las facultades abarcaban, se declarase expresamente que el Ejecutivo no podía, en virtud de aquellas autorizaciones, gravar ni enajenar el territorio, cambiar la forma de gobierno ni contrariar el Título IV de la Constitución, que se refiere á la responsabilidad de los funcionarios. El Congreso tenía presente que Juárez sabía sustituirlo hasta para hacer veces de gran jurado; pero no tenía derecho para desconfiar de su patriotismo.

No se hizo esperar la manifestación enérgica de la acción habitual del Presidente. Sirviéndose de sus facultades en Hacienda, con un poco de violencia en el modo de aplicarlas, dictó un decreto el 31 de Enero, mandando que los primeros funcionarios del ramo procediesen á "asegurar los bienes de las personas que notoriamente estuviesen comprendidas en la ley de 22 de Febrero de 1832," para asegurar la responsabilidad civil de los sublevados contra el Gobierno, por los perjuicios que causaran al fisco y á los particulares. La ley de 32, invocada como vigente, hacía responsables *in solidum* á los que tuviesen parte en una revuelta, de lo que ellos ó sus jefes tomasen de propiedades privadas. El decreto de Juárez la amplió, restableció el procedimiento de las leyes de 56 y 58; pero, sobre todo, dejó al arbitrio de los funcionarios de Hacienda la calificación de los comprendidos en sus disposiciones, como una amenaza contra el espíritu revolucionario.

La ley que tan ampliamente armó al jefe del Gobierno debía durar hasta Julio de 1870; pero ya hemos dicho que la que lo facultaba para declarar el estado de guerra y de sitio, estuvo en vigor hasta Mayo de 71 en que pare-

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

En 71 debían hacerse nuevas elecciones generales. Juárez, que contaba con la mayoría del Congreso, hizo reformar la ley electoral en las sesiones de Mayo, con visible propósito de preparar su triunfo. Entre las modificaciones se hizo la del artículo que prevenía el voto por diputaciones en caso de que el Congreso tuviese que elegir al Presidente de la República, y se dispuso que el voto fuese individual. Sabía Juárez que la elección no iba á darle mayoría absoluta, desconfiaba de los gobernadores, que habían de ser los electores efectivos, y prefería atenerse á la mayoría de representantes que esperaba de los Estados de mayor población.

En efecto, sus dos adversarios juntos, Lerdo de Tejada y el Gral. Díaz, alcanzaron más de la mitad de los votos expresados. La minoría opositora del Congreso pretendió en vano diferir la solución, con motivo de que veintisiete distritos no habían votado; se atacó al Gobierno rudamente, atribuyéndole manejos ilegales para violar la libertad del sufragio, como la destitución del Ayuntamiento de la capital; pero al fin prevaleció la mayoría y Juárez fué declarado presidente para el nuevo período. No se necesitaba más para motivo de revolución, y estalló la de Oaxaca en Noviembre, ni Juárez había menester otra cosa para volver á las facultades extraordinarias. Así fué que se las confirió amplias el Congreso en Hacienda y Guerra en 1.º de Diciembre, declarando vigente en su mayor parte la ley de 70, con la suspensión de garantías para los sublevados, y otra vez la de Comonfort de Diciembre de 1856. Al expirar el término de la ley, no obstante que la revolución estaba vencida, otro decreto prorrogó su vigencia hasta Octubre. Durante la contienda, al Presidente le hacía falta la ley de 21 de Enero de

60, que lo autorizaba para declarar el estado de sitio é imponer el gobierno militar, pues el Congreso la había declarado inconstitucional en Mayo de 71; pero para él la fuente del poder era inagotable; y como la del 10. de Diciembre lo facultaba en el ramo de Guerra, tomó de ello base para declarar vigente la de 1860, y de ésta, fundamento para establecer el gobierno militar, durante el primer semestre de 72, en los Estados de Tlaxcala, Aguascalientes, Hidalgo y Zacatecas. Juárez murió en Julio con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre; los breves períodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca.

¿Era sólo porque le parecía más cómoda la dictadura? De ningún modo: era resultado de su convicción de que, con la ley de 57, el Ejecutivo quedaba á merced del Congreso y de los gobernadores. Cumplió la obra reformista iniciada por la Constitución y bajo el programa de los liberales del 57; pero de la organización que aquélla estableciera tenía tan mala opinión como el caudillo de Ayutla. Había visto en Septiembre de 1861, apenas restablecido el orden legal, que cincuenta y un diputados le pedían su abdicación en favor de González Ortega, de aquel general victorioso que, al prestar la protesta como presidente de la Corte Suprema, pronunciaba un discurso censurando la política del Gobierno sancionada por el triunfo; y había visto que cincuenta y cuatro representantes lo sostenían con la pobre mayoría de tres votos. ¿Qué habría de esperar de un congreso así, que él mismo calificó de convención? Bien sabía, por otra parte, que los gobernadores no podrían someterse democráticamente á las constituciones locales sin convertirse en juguete

de los agitadores ó de las legislaturas; que tenían que obrar de suerte que todo el poder estuviese en sus manos, y frente á jefes de Estado dictadores, era indispensable un presidente dictador. Juárez empleó aquellas fuerzas, que no podía destruir; se apoyó en los gobiernos locales, apoyándolos á su vez, y se mantuvo con una mayoría del Congreso de que los gobernadores lo proveían.

Dos veces manifestó el gobierno de Juárez su opinión adversa á la organización constitucional, y al través de ella el propósito de mejorarla para hacer posible la estabilidad de los Poderes. Lo hizo las dos veces en ocasión del restablecimiento del régimen legal, al concluir los dos largos períodos de lucha que tuvo que resistir. En Julio de 1861, cuando Juárez acababa de tomar posesión de la Presidencia en virtud de la elección, el Congreso expidió un decreto que no tenía sino efecto de programa; según él, la asamblea ocuparía de preferencia su período de sesiones siguiente "en acordar y decretar, conforme á la Constitución, todas las reformas que ésta necesita," y prevenía al Ejecutivo federal y á las legislaturas que enviasen sus iniciativas al hacerse la apertura de las sesiones. Esto revela la necesidad que Juárez sentía de prontas y numerosas reformas, á las que deseaba dar preferente atención, á pesar de las graves que le imponían las agitaciones del momento.

El propósito se malogró por las dificultades políticas que envolvieron otra vez al país en la guerra; pero no bien ésta concluyó y el Gobierno nacional volvió á la capital de la República, el intento de Juárez se expuso otra vez eficazmente en la convocatoria de 14 de Agosto para las elecciones de los altos funcionarios. En la parte positiva decía la convocatoria que la experiencia demostraba la necesidad urgente de reformas constitucionales para afianzar la paz y consolidar las instituciones, esta-

bleciendo el equilibrio de los Poderes supremos y el ejercicio normal de sus funciones; y tan urgentes las veía el Gobierno, que determinaba, entre las disposiciones relativas al acto electoral, que al votar los electores expresaran si conferían autoridad al nuevo Congreso para reformar la Ley suprema sin los requisitos constitucionales dilata- dos, en los puntos y el sentido siguientes: establecimiento de dos cámaras; veto del Presidente, sólo subordinado al voto de dos tercios de representantes; informes por escrito, y nunca verbales, del Ejecutivo ante las cámaras; restricción á la facultad de la Comisión permanente para convocar á sesiones extraordinarias; sustitución provisio- nal del Presidente en caso de faltar también el de la Su- prema Corte.

Estas modificaciones en la ley fundamental van de acuerdo con algunas de las que imaginaba Comonfort; pe- ro Juárez y su ilustre consejero Lerdo de Tejada no pe- dían sino las que se necesitaban para robustecer al Eje- cutivo, en tanto que el Presidente derrocado quería tam- bién las que había menester el establecimiento de la democracia.

La dictadura de Juárez continuó bajo el gobierno de su sucesor, acelerado el sistema cuanto tenía que suavizar- lo en la apariencia exterior y en los medios preferidos, el pulso del diplomático de educación refinada, y el orgullo del hombre esencialmente culto y seguro de la superioridad de su entendimiento.

En la época de Juárez, los gobernadores eran fuertes, se sostenían por sí solos apoyados en sus adictos, tenían plenamente la responsabilidad de su posición, eran dueños de enfrentarse con el poder central y de rebelarse si era preciso; pero, ligados á él, eran capaces de prestarle una ayuda eficaz ó por lo menos de dominar su jurisdicción en caso de revueltas generales, sin distraer ni rebajar por

su necesidad de auxilio las fuerzas que el Gobierno fede- ral debía emplear sobre el grueso de una revolución. Eran ó habían sido caudillos con antecedentes en su localidad, mandaban por derecho propio, á semejanza de los caciques inferiores que prevalecían en los distritos, y se re- elegían sin necesidad de autorización superior. Juárez los dejaba en libertad de ejercer su poder omnímodo, y cuan- do se rebelaban ó amenazaban desconocerlo, los echaba abajo con la fuerza armada y con la del estado de sitio.

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

Las circunstancias habían cambiado en el país por el momento; pero las condiciones del Gobierno, dependien- tes de la organización constitucional, eran las mismas. Desde 1870 se discutían en el Congreso las reformas pro- puestas para establecer el sistema de dos cámaras; pero Lerdo de Tejada no llegó á ver reunido el Senado sino hasta Septiembre de 1875, en vísperas de la revolución que había de deponerlo. Por otra parte, no es de supo- ner que tuviese gran fe en aquel remedio aislado para equilibrar el Gobierno, puesto que la convocatoria de 67