

Historia
M·Í·N·I·M·A

Las constituciones en México



FERNANDO SERRANO MIGALLÓN

EL COLEGIO DE MÉXICO

HISTORIA MÍNIMA DE
LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO

HISTORIA MÍNIMA DE
LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO

Fernando Serrano Migallón



EL COLEGIO DE MÉXICO

342.72029

S4875h

Serrano Migallón, Fernando

Historia mínima de las constituciones en México /
Fernando Serrano Migallón. -- 1a. ed. -- Ciudad de México, :
El Colegio de México, 2013. (2a. reimpresión, noviembre de
2019).

448 p. ; 21 cm

ISBN 978-607-462-426-7

I. Historia constitucional -- México -- I. t.

Historia mínima de las constituciones en México
Fernando Serrano Migallón

Segunda reimpresión, noviembre de 2019
Primera reimpresión, julio de 2013
Primera edición, 2013

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.
Carretera Picacho Ajusco 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
14110 Ciudad de México, México
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-426-7

Impreso en México

Para Lucía

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, 13

I. CONSTITUCIONES IMPUESTAS

La Constitución de Bayona, 17

El origen del Estatuto Constitucional, 17.

Contenido del texto de Bayona, 23. La desaparición del estatuto, 29

La Constitución de Cádiz, 32

La creación del texto gaditano, 32. El funcionamiento de las Cortes, 37.

La representación americana en las Cortes de Cádiz, 43.

La Constitución de Cádiz y sus postulados, 45.

Vicisitudes de su vigencia, 52

II. TEXTOS PRECONSTITUCIONALES

Los Lineamientos de López Rayón, 63

Contexto, 63. La Junta de Zitácuaro, 65. Los Elementos de Rayón, 68

Los “Sentimientos de la Nación”, 72

Circunstancias históricas, 72. Trascendencia, 80

La Constitución de Apatzingán, 81

La formación del texto constitucional, 81. Los fundamentos de la Constitución de Apatzingán, 85. Importancia y vigencia, 96

III. NACIMIENTO DE UNA NACIÓN

El Plan de Iguala, 99

Los acontecimientos que dieron origen al plan, 99. Contenidos, 102

Los Tratados de Córdoba, 105

Marco histórico, 105. Las disposiciones de los Tratados de Córdoba, 109

Acta de Independencia del Imperio mexicano, 112

La adopción del Acta de Independencia, 112

IV. LA DEFINICIÓN DEL ESTADO

Proyecto del Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, 121

- Los años previos, 121. Las Bases Constitucionales aceptadas por el segundo Congreso mexicano, 127. Los empeños del Congreso Constituyente del Imperio mexicano, 128. La proclamación imperial, 133.
- La disolución del Congreso y el reglamento, 137.
- El Plan de Veracruz y el Acta de Casa Mata, 147

La Constitución de 1824, 152

- El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 152.
- El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 155.
- El nacimiento de la Constitución de 1824, 158.
- Las ideas contenidas en la norma fundamental, 160.
- La abrogación del texto constitucional, 171

V. EL CONTENIDO DEL ESTADO

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, 177

- Los antecedentes de las Siete Leyes, 177.
- El Congreso Constituyente y las Bases Constitucionales, 185.
- Las Siete Leyes y sus disposiciones, 192.
- La decadencia del centralismo, 203

Las Bases Orgánicas de 1843, 206

- Los proyectos previos, 206.
- La Junta Nacional Legislativa y las Bases Orgánicas del 43, 213.
- Rasgos característicos, 217.
- El camino hacia el fin de las Bases Orgánicas del 43, 225

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, 227

- Una aproximación histórica, 227. Las normas del acta, 232.
- Las vicisitudes que siguieron al Acta Constitutiva, 240

VI. LA LUCHA POR LA SOBERANÍA NACIONAL

La Constitución de 1857, 245

- Consideraciones previas, 245. El preludio del Constituyente: las primeras leyes para la construcción de la Reforma y el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 252.
- El Constituyente de 1857, 257. Las decisiones jurídico-políticas fundamentales del Constituyente de 1857, 263. El juramento de la Constitución de 1857 y sus reformas, 285.
- Reformas a la Constitución de 1857, 295

Las Leyes de Reforma, 296

Contexto, 296. El proyecto liberal y las Leyes de Reforma, 300.

La definición civil de la vida de los ciudadanos, 307.

Las Leyes de reforma, 309

Estatuto Provisional del segundo Imperio mexicano, 311

El surgimiento del Estatuto Provisional, 311.

Particularidades del Estatuto Provisional, 314. Vida y vigencia, 322

VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 325

Los prolegómenos de la Constitución de 1917, 325.

El camino hacia la Constitución de 1917: el Plan de San Luis, 332.

La instalación del Congreso Constituyente de 1917 y el proyecto de Venustiano Carranza, 344. El proceso constituyente: principios rectores y decisiones fundamentales del texto constitucional, 355

VIII. NOVENTA AÑOS DE REFORMAS

Vigencia y evolución de la Constitución de 1917, 381

El texto constitucional a nueve décadas de su promulgación, 381

Reformas a la Constitución de 1917, 419

Por año, 419. Por artículo, 424. Por periodo presidencial, 432

COLOFÓN, 435

ANEXO, 439

BIBLIOGRAFÍA, 441

INTRODUCCIÓN

Desde su nacimiento, la vida constitucional ha estado definida por momentos históricos y finalidades precisas; se ha visto envuelta constantemente por anhelos e ideales, pero siempre ha estado supeditada a las realidades que la enmarcan. Y es que, como expresara Rafael Altamira, lo jurídico no puede explicarse sino como una resultante del mundo extrajurídico y, por tanto, el derecho vigente en una época está dotado invariablemente de la flexibilidad que comunica la observación reflexiva de la realidad, varia, mudable y dependiente de las condiciones históricas del sujeto y del medio en que éste vive. Esta reflexión merece especial atención ya que nos hace ver que el derecho no puede entenderse aislado de la historia y el contexto social que lo determinan.

El estudio histórico del constitucionalismo, por tanto, no debe ceñirse simplemente al análisis del deber ser normativo que se encuentra en las leyes fundamentales que han tenido vigencia en un tiempo y lugar determinados, sino que debe comprender también la reflexión sobre la adecuación o coincidencia de estas normas al ser de la sociedad en la que han operado y de la cual han derivado. De otra forma no podría entenderse en su justa dimensión el proceso evolutivo que da origen al orden constitucional actual, ni proyectarse de manera adecuada el que queremos alcanzar. Pasado, presente y futuro deben comprenderse entonces como elementos unívocos, pues las constituciones de nuestro tiempo sólo pueden proyectarse hacia el futuro si se tiene claro cuáles son los elementos que las han condicionado en el pasado.

Al ser lo jurídico una realidad histórica, algo que existe y que cambia con el paso del tiempo, parece lógico, como bien apuntaba Francisco Tomás y Valiente, que para saber qué es el derecho sea necesario saber qué ha sido. En este sentido, el derecho se ha entendido tradicionalmente de dos formas antagónicas: como un dique que contiene los cambios sociales y como un canal para encauzar esos cambios por medio de la paz y el orden. En el constitucionalismo mexicano estas dos visiones han coexistido sobreponiéndose la una con la otra de acuerdo con el devenir histórico del país; por ello, en las páginas que siguen se ofrecerá un panorama general de la historia del constitucionalismo en México, de la forma en que éste se ha ido construyendo y de las notas fundamentales que lo han caracterizado. Se abarcará el estudio de más de 200 años de evolución constitucional que han estado caracterizados por afanes, contradicciones, resistencias e ideales programáticos en los que se condensa la herencia cultural, económica, política y social de la Nación mexicana. La intención es ofrecer una visión de los textos complejos y particulares que determinaron la organización política del país, así como de las circunstancias que les dieron origen y de aquellas que provocaron que éstos nunca alcanzaran o perdieran su vigencia.

Iniciamos con dos constituciones que desde luego no son mexicanas pero que, por lo menos formalmente, tuvieron vigencia en México: la de Bayona y la de Cádiz. Luego, aunque carecieron de aplicación real, veremos las emitidas durante la lucha por la independencia, que nos señalan el camino de los fundadores de la República. Para continuar con este recorrido histórico se tratarán las leyes fundamentales que hicieron posible el nacimiento de nuestra nación y aquellas que definieron el Estado y su contenido. Se finalizará con el estudio de la Constitución de 1917, que actualmente nos rige, y con una mirada a los más de noventa años de reformas que ha vivido este texto constitucional. Desde luego, el desarrollo del plan que se presenta

no pretende ser exhaustivo, sino simplemente ofrecer una *historia mínima* de las constituciones de nuestro país. En consecuencia, si este esfuerzo merece la atención de quienes desean tener una noción general del desarrollo constitucional mexicano, su finalidad estará más que cumplida.

I CONSTITUCIONES IMPUESTAS

LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA

El origen del Estatuto Constitucional

Los primeros años del siglo XIX fueron cruciales para la monarquía española y, por extensión, también para la Nueva España. En lo jurídico-político, el mito constitucional adquiere vida en el mundo hispánico de la mano de Napoleón con la Constitución de Bayona, pues aun cuando la valoración de este estatuto constitucional resulta aún polémica debido a las difíciles circunstancias en que pretendía adquirir validez, no pueden negarse los importantes componentes jurídico-políticos que ese texto introduce en el constitucionalismo hispanoamericano.

Tras la abdicación de Carlos IV y la renuncia de Fernando VII al trono, Napoleón creyó que era conveniente convocar a una junta de notables en Bayona a fin de ratificar la elevación de su hermano José al trono de España. Sin embargo, Joaquín Murat, convencido de que con la decadencia que sufría la monarquía española —sobre todo después del reinado de Carlos IV— se hacía necesario regenerar el marco institucional, persuadió al Emperador para que la junta también participara en la elaboración de un texto constitucional que rigiera en España y sus dominios. De esta manera, el 24 de mayo de 1808 se publicó en la *Gaceta de Madrid* la convocatoria para la Asamblea de Bayona. Esta convocatoria señalaba que tanto Joaquín Murat, gran duque de Berg y teniente general del Reino, como la Junta Suprema

de Gobierno, habían sido instruidos por Napoleón para reunir en Bayona una diputación general de 150 personas, escogidas entre el clero, la nobleza y las otras clases de la Nación española, a fin de ocuparse de “las leyes de felicidad de toda España” y proponer las reformas y los remedios necesarios para impedir la vuelta a las desgracias que el antiguo régimen había ocasionado.

Una vez redactada la convocatoria, Murat y la junta acordaron conceder una representación en la Asamblea a las provincias de ultramar, nombrando para esos efectos a seis naturales de las colonias que residían en España: D. José Joaquín del Moral por la Nueva España, el marqués de San Felipe y Santiago por la Habana, D. Tadeo Bravo y Rivero por el Perú, D. León Altolaguirre por Buenos Aires, Ignacio Sánchez de Tejada por Santa Fe y D. Francisco Cea por Guatemala.

Como señala Carlos Sanz Cid en un profundo estudio sobre la labor de redacción y los elementos que fueron aportados a la Constitución de Bayona, las líneas generales de la convocatoria quedaban muy de acuerdo con las tradiciones de España, ya que “conservaban fiel memoria de la concurrencia de los tres estados, a la formación de las Cortes, de la reunión de varias ciudades y comarcas para componer un voto —como en Galicia— del derecho de los nobles, de algunas villas, de hacer escoger de entre su seno a alguno de los diputados, del pago de los procuradores, por las ciudades que les enviaban, de las designaciones directas en los brazos del clero y la nobleza, pero, en cambio, representaba una influencia, desacostumbrada en tales convocatorias, la manera de integrar el banco eclesiástico por el alto y bajo cleros, el llamamiento de los diputados de las provincias aforadas y, sobre todo, el lugar concedido a los altos consejos, a las universidades y cámaras de comercio, que no solamente ponía de relieve la intervención de una mano extraña, sino concretamente la influencia napoleónica”.

No obstante lo anterior, a pesar de los esfuerzos de Napoleón y Murat para que en la Junta de Bayona participaran los intelectuales españoles más ilustres, muchos de ellos —como

Jovellanos o Argüelles—, al no compartir la causa francesa, no asistieron al llamado del Emperador y de los 150 diputados que de acuerdo con la convocatoria debían estar presentes en la asamblea, sólo 65 acudieron a la Junta Primera. Este número fue aumentando con las diversas reuniones de la junta hasta llegar a 91 asistentes en la última sesión, pero los concurrentes procedían en su mayoría de la nobleza y la burocracia nacional, lo que demuestra el rechazo que en diversos estratos tuvo la idea de la Asamblea y la falta de representación nacional que ésta proyectó.

La Junta de Bayona comenzó a sesionar el 15 de junio de 1808, día en que se repartieron credenciales entre los presentes, y durante las siguientes tres semanas se celebraron 12 sesiones en las que se preparó el Estatuto Constitucional definitivo. Cabe señalar que para el inicio de las sesiones de la Asamblea se presentó un proyecto original de 78 artículos que había pasado una parte importante del proceso de elaboración. Comenzando por las sesiones de gabinete, del Emperador y el secretario de Estado imperial, siguiendo por la lectura y comentarios de la Junta Suprema en Madrid y, finalmente, en Bayona, el proyecto de constitución fue examinado por los ministros españoles José de Azanza y Mariano Luis de Urquijo, así como por algunos miembros de la Asamblea, que presentaron meditados informes sobre su articulado. Raimundo Etenhard y Salinas, consejero de la Inquisición, por ejemplo, se manifestó en contra de la supresión del Santo Oficio, lo que ofrece una idea del contenido de este texto constitucional, en partes muy sustanciales, liberal.

Cinco días después de iniciadas las sesiones de la Asamblea, el 20 de junio, fue entregado a su presidente, Miguel José de Azanza, consejero de Estado y secretario del Despacho Universal de Hacienda, que ya se encontraba en Bayona desde el 28 de mayo, un proyecto de 126 artículos escritos en francés para ser discutidos durante la sesión de ese día, la III, y las siguientes. Durante la sesión V, del 22 de junio, el diputado José Joaquín del Moral, canónigo de la Santa Iglesia Metropolitana de México,

natural de la Nueva España, participó de manera considerablemente valiosa y significativa, según aparece en el memorial correspondiente de las Actas de Sesiones. Merece la pena reparar en ello, pues este hecho significa la primera representación mexicana en una asamblea constituyente.

Ante el planteamiento del proyecto constitucional, en específico respecto a la igualdad de derechos entre España y las Indias, José Joaquín del Moral manifiesta su escepticismo, como se muestra en cita que rescata Eduardo Martíre en la que se lee: “esa igualdad de derechos les ha sido acordada desde hace muchos años [a los americanos] y a pesar de todo, a falta de pormenores en la declaración, los gobiernos y la Corte misma han procedido siempre en todas sus disposiciones con los americanos como si ellos no fuesen iguales a los europeos, sino casi como si fuesen sus esclavos”. Del Moral exige de esta manera que se cumpla efectivamente la predicada igualdad y que ésta se respete.

En la junta se respiraba un ambiente de opresión y, se entiende, por eso cada uno de los representantes debía moderar prudentemente sus pretensiones; pero Del Moral, atrayéndose la atención de la junta, parecía sostener sus peticiones en el incontestable argumento de que, para lograr mayor sujeción sobre la Indias, sería necesario conceder a sus naturales mayores libertades, a la altura de los tiempos, de manera que la nueva autoridad fuera ganada por su benignidad. Además, respecto a la representación, no sólo aplaudió la presencia de diputados indianos en las instituciones de gobierno de la monarquía, sino que también exigió que su representación fuera efectiva y, con energía, se manifestó en contra de la excesiva exacción fiscal a la cual se sometía a las Indias, y reclamó que se permitiera realmente el despliegue de la industria americana. La representación de la Nueva España en los debates de Bayona reflejaba, de esta forma, algunos de los anhelos más sentidos de los habitantes de las provincias de Ultramar.

Ahora bien, después de varias revisiones y debates sobre el proyecto de constitución, en la sesión del 30 de junio el presi-

dente de la junta, Miguel José de Azanza, presentó al secretario de Estado imperial, Hugo Maret, las Actas de Sesiones en doble texto: castellano y francés. Los amanuenses de Maret elaboraron dos documentos de trabajo, que incluían las propuestas votadas conforme el proceso verbal y, anexos a la minuta, 40 pliegos con artículos propuestos, redactados en la forma sugerida por la Asamblea, con indicación de votos en pro y en contra. El Emperador y el secretario Maret prepararon un documento definitivo de 146 artículos, que estuvo listo el 5 o 6 de julio, siendo fechado el 6.

Al final, el Emperador introdujo una modificación para incluir el nombre del nuevo monarca, José Bonaparte, “por la Gracia de Dios, Rey de las Españas y las Indias”. El día 7 de julio la Asamblea celebró su última reunión, la sesión XII, en la que el futuro rey de España pronunció en castellano las siguientes palabras, que reproduce Sanz Cid:

He tenido por conveniente presentarme, antes de vuestra separación en medio de vosotros, que reunidos a consecuencia de acontecimientos extraordinarios, a que todas las naciones están expuestas en diferentes épocas, y por orden del Emperador, nuestro augusto hermano, habéis dado muestras de que vuestras opiniones son las de su siglo. El resultado de ellas le veréis admitido en el Acta Constitucional que se os va a leer ahora. Ésta será la que liberte a la España de las agitaciones y destrozos de que daba bastante indicio la sorda inquietud que agitaba la nación largo tiempo había.

La efervescencia, que todavía reina en algunas provincias, no podrá menos de calmar luego que los pueblos entiendan hallarse establemente cimentadas la religión, la integridad y la independencia de su país, y reconocidos sus más preciosos derechos; luego que ven en las nuevas instituciones las semillas de la prosperidad de su patria, beneficio que las naciones vecinas han comprado a precio de mucha sangre y muchas desgracias...

Terminado su discurso y asumiendo el nuevo rey el papel de restaurador del orden y promotor de las anheladas reformas para la prosperidad de la monarquía, José Bonaparte entregó la Constitución al presidente de la Asamblea, quien la puso en manos de un secretario para que la leyera en voz alta desde el principio hasta el final. Posteriormente, los presentes juraron solemnemente y José I juró ante el arzobispo de Burgos observar y hacer observar la Constitución, conservar la integridad y la independencia de España y sus posesiones, respetar y hacer respetar la libertad individual y la propiedad, y gobernar solamente con la mira del interés, de la felicidad y de la gloria de la Nación española.

Desde los discursos de clausura de la Asamblea, y en el propio juramento, se elevó un primer principio constitucional: poner la autoridad bajo la Ley. De hecho, esto se reflejaba en las primeras líneas del texto constitucional, que también proyectaron su naturaleza de pacto entre los españoles y el Emperador:

En el nombre de Dios Todopoderoso: Don José Napoleón, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias:

Habiendo oído a la Junta nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y Rey de Italia, protector de la Confederación del Rhin, etcétera.

Hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con Nos, y a Nos con nuestros pueblos.

La Constitución de Bayona se presentaba entonces como el documento destinado a legitimar al nuevo rey y, recurriendo al supuesto consentimiento de la junta nacional, pretendía dar validez al nuevo ordenamiento.

Contenido del texto de Bayona

El Estatuto Constitucional de Bayona contenía algunos valores jurídico-políticos que merecen ser analizados. En primer lugar, este texto era un precipitado de la evolución constitucional de lo que genéricamente se ha llamado *Les constitutions de l'Empire*. Incluía elementos de la formulación constitucional de las repúblicas europeas creadas durante el dominio francés; por ejemplo, en el Título I, que se refería a la religión, se preveía que en España y en todas las posesiones españolas, la religión católica, apostólica y romana, sería la religión del rey y de la Nación, y no se permitiría ninguna otra. Esta disposición, además de ser uno de los compromisos napoleónicos en la cesión de derechos que hizo Carlos IV a su favor, recordaba el artículo 1º de la *Constitución de la República italiana* de 1802.

La Constitución de Bayona comprendía también entre los órganos de gobierno instituciones propias de la monarquía, si bien la disposición orgánica respondía al diseño particular del gobierno napoleónico. En este sentido, se fortalecía el Ejecutivo frente a un Legislativo en extremo dividido. Esta tendencia que acabadamente expresaba la Constitución del año XII o Imperial, se reprodujo en el Estatuto Constitucional de Bayona, dando un notable predominio al monarca, José I.

Las antiguas instituciones de la monarquía, las Cortes y el Consejo de Estado participaron de esta manera en la organización del nuevo gobierno, al lado de otras instituciones extrañas, para formar un conjunto fragmentado y dividido de cuerpos colegiados, que se sujetaban al mando del rey.

En el Título II, “De la Sucesión de la Corona”, se añadían las fórmulas de juramento que, si bien eran una adaptación de los juramentos de Cortes propios de la Constitución histórica de la monarquía española, aparecían en su modelo francés, de manera que el Estatuto Constitucional no era un documento completamente original, aunque, sin duda, introducía elementos del todo

novedosos en el orden jurídico-político de la monarquía. Uno de estos elementos era el Senado, institución extraña a la tradición histórica, y que tenía como modelo inequívoco las constituciones napoleónicas. En el texto constitucional de Bayona, el Senado se componía por los infantes de España que tuvieran 18 años cumplidos y por 24 individuos, nombrados por el rey de entre los ministros, los capitanes generales del Ejército y la Armada, los embajadores, consejeros de Estado y los del Consejo Real. Las plazas de senador serían de por vida y el presidente de ese órgano colegiado sería nombrado por el rey. Según estas condiciones de sujeción, correspondía al Senado decidir sobre el Estado de excepción. El artículo 38 del estatuto señalaba que en caso de sublevación a mano armada, o de inquietudes que amenazaran la seguridad del Estado, el Senado, a propuesta del rey, podría suspender el imperio de la Constitución por tiempo y en lugares determinados. Además, podría, en casos de urgencia y a propuesta del rey, tomar las demás medidas extraordinarias que exigiera la conservación de la seguridad pública.

El Senado se presentaba también como garante de la libertad, pues a éste le correspondía la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta. El Senado, a propuesta del rey, podía también anular por inconstitucionales las operaciones de las juntas de elección, para el nombramiento de diputados de las provincias, o las de los ayuntamientos para el nombramiento de diputados de las ciudades. El Senado, por tanto, era un brazo político del rey, que se incrustaba en el gobierno entre otras instituciones colegiadas, sometidas al monarca, como el Consejo de Estado y las Cortes. Estos dos últimos cuerpos colegiados eran en la Constitución de Bayona, como dice el historiador Miguel Artola, meras cámaras de registro de los proyectos que le presentaba la Corona. El proceso legislativo se iniciaba en el gabinete, pasaba por el Consejo de Estado y se sometía a la aprobación de las Cortes, a las que no se reconocía iniciativa legal, del mismo modo que no se preveía la posibilidad de que

presentasen enmiendas. El mismo Artola añade que, bajo un carácter aparentemente liberal, se descubría una fórmula constitucional que, inspirada en la Francia napoleónica, no podía dejar de ser autoritaria. Al menos en su aspecto liberal, sin embargo, la Constitución de Bayona incluía elementos importantes que conviene valorar. Por ejemplo, el Consejo de Estado, presidido (y dominado) por el rey, se componía de 30 individuos por lo menos y de 60 cuando más. Entre sus competencias se encontraba examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales, así como los reglamentos generales de administración pública; conocer las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales; tener voto consultivo en los negocios de su dotación, etc. Este órgano estaría dividido en seis secciones (Justicia y Negocios Eclesiásticos; De lo Interior y Policía General; Hacienda; Guerra; Marina, e Indias), cada una de las cuales tendría un presidente y cuatro individuos a lo menos. Además, incluiría la representación de diputados indianos, adjuntos a la “Sección de Indias”, según lo establecía el artículo 95. Seis diputados nombrados por el rey, entre los individuos de la diputación de los reinos y provincias españolas de América y Asia, serían adjuntos en el Consejo de Estado y Sección de Indias, por lo que podía decirse que las reivindicaciones del diputado José Joaquín del Moral tuvieron su efecto en el Emperador y en la redacción final de la Constitución.

En cuanto a las Cortes, el órgano colegiado que por tradición se identificaba con la representación nacional, éstas se presentaron de forma modificada incluyendo, entre otros cambios, la representación de las Indias, lo que significaba la posibilidad del ejercicio de un derecho político anhelado por muchos americanos. Las Cortes estarían compuestas de 172 individuos, divididos en tres estamentos: el del clero, el de la nobleza y el del pueblo. El estamento del clero se colocaría a la derecha del trono, el de la nobleza a la izquierda y enfrente el estamento del pueblo.

En las Cortes, la representación indiana se ordenaba del siguiente modo: en primer lugar, de acuerdo con el artículo 91, cada reino y provincia tendría constantemente cerca del gobierno diputados encargados de promover sus intereses y de ser sus representantes en las Cortes. Estos diputados, según señalaba el artículo 92, serían 22, de los cuales dos corresponderían a la Nueva España, dos al Perú, dos al Nuevo Reino de Granada, dos a Buenos Aires, dos a Filipinas, uno a la isla de Cuba, uno a Puerto Rico, uno a la provincia de Venezuela, uno a Caracas, uno a Quito, uno a Chile, uno a Cuzco, uno a Guatemala, uno a Yucatán, uno a Guadalajara, uno a las provincias internas occidentales de Nueva España y uno a las provincias orientales.

Asimismo, el artículo 64 señalaba que del estamento del pueblo, 62 diputados corresponderían a las provincias de España e Indias. De ellos, la Nueva España participaría con dos representantes, uno de Yucatán, uno de Guadalajara, uno de las provincias internas de la Nueva España y uno de las provincias orientales, que serían nombrados por los ayuntamientos de los pueblos. Para ser nombrados, éstos deberían ser propietarios de bienes raíces y naturales de las respectivas provincias. Se evitaba así, como exigía el diputado del Moral, que las autoridades españolas intervinieran en la elección de representantes indianos. Dichas disposiciones eran algo más que reformistas; eran hasta cierto punto, formalmente al menos, revolucionarias. En esta misma dirección, el artículo 87 señalaba que los reinos y las provincias españolas de América y Asia gozarían de los mismos derechos que la metrópoli, lo que sería otra reivindicación que marca el futuro de la historia jurídico-política de la antigua monarquía de España.

Las Cortes que surgieron en Bayona, sin embargo, al igual que el Senado, no eran libres. Esto se demuestra con el hecho de que se reunirían en virtud de una convocatoria realizada por el rey, de conformidad con lo señalado en el artículo 76. El presidente de las Cortes sería nombrado por el monarca, entre tres candidatos que serían propuestos por las Cortes mismas, por

escrutinio y con pluralidad absoluta de votos. En las disposiciones relativas a las Cortes, se evitaba toda interferencia en el proceso de decisión. Así, las sesiones que llevaría a cabo este órgano colegiado no serían públicas y las opiniones y votaciones no deberían divulgarse ni imprimirse.

La Constitución de Bayona también ofrecía la posibilidad del despliegue económico de las Indias. El artículo 88 señalaba al respecto que sería libre en dichos reinos y provincias toda especie de cultivo e industria. También se establecía la ruptura de monopolios al establecer en el artículo 89 que se permitiría el comercio recíproco entre los reinos y las provincias, entre sí y con la metrópoli. Por su parte, el artículo 90 disponía que no podría concederse privilegio alguno particular de exportación o importación en dichos reinos y provincias.

Al estilo de *les constitutions de l'Empire*, una parte importante de derechos se expresaba en el apartado "Disposiciones Generales" que, en el Estatuto Constitucional de Bayona, correspondía al Título XIII. En él se establecía que la casa de todo habitante en el territorio de España y de Indias era un asilo inviolable, por lo que no se podría entrar en ella sino de día y para un objeto especial determinado por una ley o por una orden que dimanara de la autoridad pública. Asimismo, se establecía que ninguna persona residente en el territorio de España y de Indias podría ser presa, como no fuera en flagrante delito, sino en virtud de una orden legal y escrita. En el último título aparecían artículos que apuntaban a la igualdad de obligaciones o deberes civiles. Se señalaba, por ejemplo, que los diferentes grados y clases de nobleza existentes en la época serían conservados con sus respectivas distinciones, aunque sin exención alguna de las cargas y obligaciones públicas, y sin que jamás se pudiera exigir la calidad de nobleza para los empleos civiles ni eclesiásticos, ni para los grados militares de mar y tierra.

Otras medidas innovadoras aparecen en el Título XII, denominado "De la Administración de Hacienda", en el que se esta-

blecía que el sistema de contribuciones sería igual en todo el reino y que los privilegios concedidos a cuerpos o a particulares quedarían suprimidos.

En la Constitución de Bayona podía encontrarse también una tendencia general hacia la homogeneización jurídica. En este sentido, en el Título XI se disponía que las Españas y las Indias se gobernarían por un solo código de leyes civiles y criminales. Además, en el Título XII también se señalaba que habría únicamente un código de comercio para España e Indias.

Por lo que respecta al orden judicial, el artículo 97 señalaba que éste sería independiente en sus funciones y que la justicia se administraría en nombre del rey, por juzgados y tribunales que él mismo establecería. Por tanto, se suprimirían los tribunales que tenían atribuciones especiales y todas las justicias de abadengo, órdenes y señoría. La influencia del monarca en el ámbito judicial era también evidente, pues el rey nombraría a todos los jueces y éstos no podrían ser destituidos sino a consecuencia de denuncia hecha por el presidente o el procurador general del Consejo Real y deliberación del mismo Consejo, sujeta a la aprobación del rey.

Otro de los rasgos del Estatuto Constitucional era su carácter gradualista. El artículo 143 refería que la Constitución se ejecutaría sucesiva y gradualmente por decreto o edictos del rey, de manera que el todo de sus disposiciones se hallara puesto en ejecución antes del 1 de enero de 1813. Así, algunas libertades se pospusieron, como sucede en el caso de la libertad de imprenta, que se establecería dos años después de haberse ejecutado enteramente la Constitución.

Semejante moderación se explica por las condiciones en que aparece el Estatuto Constitucional de Bayona. De “efervescencia política”, como dice José Bonaparte en su discurso en Bayona. Por eso, se instalarían instrumentos que facilitaban expeditamente la defensa y la ofensiva militar. De este modo, el artículo 124 determinaba que habría una alianza ofensiva y defensiva

perpetua, tanto por tierra como por mar, entre Francia y España. Además, en este artículo se señalaba también que un tratado especial determinaría el contingente con que hubiera de contribuir cada una de las dos potencias, en caso de guerra de tierra o de mar. Finalmente, el artículo 134 refería que si el gobierno tuviera noticias de que se tramaba alguna conspiración contra el Estado, el ministro de Policía podría dar mandamiento de comparecencia y de prisión contra los indiciados como autores y cómplices.

El documento finalizaba con las siguientes líneas: “Comuníquese copia de la presente Constitución autorizada por nuestro ministro Secretario de Estado, al Consejo Real y a los demás Consejos y Tribunales, a fin de que se publique y circule en la forma acostumbrada. Dada en Bayona a seis de julio de mil ochocientos ocho”. De esta forma, con el Estatuto Constitucional listo, José I se encaminó hacia España, rumbo a Madrid, mientras que Fernando VII, “el Deseado”, se quedaba exiliado en Francia.

La desaparición del estatuto

Debido al levantamiento general que privaba en España como respuesta a la invasión francesa, el Estatuto Constitucional de Bayona difícilmente sería obedecido. Y es que a lo que pasaba en Bayona se prestaba poquísima atención, pues se pensaba que en ello sólo participaba un gremio muy reducido de personas al servicio de Napoleón.

La imposición napoleónica, por tanto, avivó el coraje y la frustración que sentía una mayoría considerable de españoles que, desde el 2 de mayo de 1808, se puso en pie de guerra contra los ejércitos imperiales.

José I entró en Madrid el 20 de julio, y señaló para su proclamación en la villa el 25; pero sólo una reducida minoría de

los españoles, los afrancesados, apoyaría al gobierno josefino y su Constitución. La mayoría, en cambio, cerró filas contra el invasor. El historiador Javier Herrero da cuenta de ello, rescatando algunas líneas publicadas en el *Diario Político de Mallorca* el 23 de junio, en las que se leía: “El monstruo de la Francia resolvió en su corazón tiranizar nuestra independencia por los medios más detestables, y de que no hay ejemplo en el mundo”. Por tanto, era necesaria la resistencia.

La lucha fue tenaz, vigorosa y por momentos bien conducida; con tal potencia además que en Bailén, el 19 de junio de 1808, las fuerzas imperiales, al mando de Dupont, sufrieron su primer revés.

El 26 llegaron a Madrid las noticias del triunfo de las armas españolas, propiciando la huida de José I de Madrid; pero los franceses tenían una capacidad superior para reducir y vencer la resistencia, con un ejército poderoso, probadamente victorioso, experimentado, que no dejaría fácilmente las plazas españolas. Para julio, Napoleón Bonaparte procuró abastecer mejor las tropas y duplicar el número de sus efectivos, con veteranos de la Grand Armée, y no ceder; sin embargo, el gobierno josefino se hallaba, aun con las bayonetas y los cañones, desprovisto de los medios para hacer cumplir su obra legislativa.

Campmany, en un texto que rescata Herrero, opina sobre la pretensión reformista y constitucional de los franceses, y de los afrancesados, en la ahora denominada monarquía de las Españas y las Indias, para exclamar: “Una de las causas que alegaba [Napoleón] para venir a reformarnos fue que nuestra monarquía era vieja; esto es, que no estaba a la moda francesa. ¡Qué insultante gracejo!”. Lo que pretendía la Constitución de Bayona, según Campmany, era destruir las instituciones de la comunidad política, desde sus cimientos. De este rencor participaban ampliamente los españoles y, decidido el pueblo a presentar dura resistencia a los franceses, a la vez que huérfano de toda autoridad constituida a la que se reconociera cualquier dignidad, los espa-

ñosles encontraron dirección en sus autoridades locales. El ejemplo lo había dado desde mayo el alcalde de Móstoles, que no vaciló en asumir la soberanía, a falta de los reyes legítimos de la monarquía española; una soberanía que ni la Junta Suprema de Gobierno ni el Consejo de Castilla se atrevieron a asumir con el vigor y la energía que demandaba la situación. Después de las abdicaciones de Bayona y las disposiciones napoleónicas, entre mayo y junio de 1808, la rebelión, los alborotos y movimientos populares habían encontrado su centro de referencia en torno a las ciudades y las autoridades locales espontáneamente constituidas en Juntas Supremas Provinciales, que se alzaban así como instituciones nuevas que asumían sin restricciones el gobierno y el ejercicio de la soberanía. Las Juntas Provinciales se presentaban como la expresión política de la lucha contra los franceses, mientras que la guerrilla, que se originó en los momentos más difíciles, sería su expresión armada.

Representantes de las juntas, reunidos en Aranjuez el 28 de septiembre de 1808, decidieron formar una Junta Central Suprema Gubernativa del Reino que, aun cuando encontró cierta oposición como institución superior de gobierno, fue afirmando su autoridad en un conjunto institucional en el que se aglomeraban antiguas instituciones: el Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias o consejo reunido, y las Juntas Superiores Provinciales de Observación y Defensa.

De hecho, la Junta Central, luego de recibir noticia del Estatuto Constitucional de Bayona, se preocupó por contrarrestar su influencia en el ánimo español, proponiendo y anunciando la creación de una constitución que verdaderamente expresara los sentimientos de los españoles.

De septiembre de 1808 al 31 de enero de 1810, la Junta Central se empeñó en atender simultáneamente, en su sección ejecutiva, la guerra y, en su comisión de Cortes, la convocatoria de representantes de la monarquía para deliberar sobre su destino y dar al país una constitución. La iniciativa constitucional

vino de Calvo de Rozas, y la convocatoria a Cortes apareció el 22 de mayo de 1809; a partir de entonces se inició un amplio proceso de consulta y de elección de representantes que involucró a la monarquía entera, a las provincias de España y de las Indias. En las Cortes de Cádiz, finalmente, se intentará dar una constitución liberal a la monarquía. De esta manera, el Estatuto Constitucional de Bayona va desapareciendo por diversos factores exógenos y endógenos. Entre los primeros, los de mayor peso fueron su origen napoleónico y lo accidentado de su vigencia como resultado de la Guerra de Independencia; mientras que entre los segundos, el principal fue que el propio texto preveía una aplicación diferida en el tiempo que, por las circunstancias especiales por las que pasaba España, no pudo darse.

Éstos son algunos de los motivos por los que el texto constitucional de Bayona ha sido tan poco considerado en la historia del constitucionalismo español; sin embargo, no debe perderse de vista que, a pesar de ello, el Estatuto Constitucional significó una ruptura con algunas de las instituciones históricas de la monarquía española y con él se introdujo, tanto en España como en las provincias, una nueva cultura jurídico-constitucional. De hecho, Antonio-Filiu Franco Pérez, al referirse a la Constitución de Bayona, señala que este documento tiene el mérito de ser el primero en la historia del constitucionalismo que pondría de manifiesto la complejidad y naturaleza poliédrica del denominado “problema americano”.

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La creación del texto gaditano

Ante la situación de inestabilidad que se vivía en España, los representantes de las Juntas Superiores Provinciales asumieron el Poder Supremo en virtud de cierto derecho primigenio de la

comunidad en que residía la soberanía, y lo transfirieron a la llamada Junta Central Gubernativa, que mudó en el Consejo de Regencia, el cual, finalmente, habría de dar entrada a las Cortes nacionales en la ciudad de Cádiz, último reducto libre de España. En las Cortes de Cádiz se comenzaría entonces a definir la soberanía nacional, en principio afirmándose sobre las pretensiones napoleónicas. De hecho, por medio del decreto del 24 de septiembre de 1810, las Cortes generales declararon nula, con ningún valor ni efecto, la cesión de la Corona hecha a favor de Napoleón, no sólo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación.

En las Cortes de Cádiz se tomó la Constitución histórica como una tendencia doctrinal que suponía la valoración e interpretación de los fundamentos jurídicos del ordenamiento político prefigurado en sus precedentes por la monarquía visigoda, y que existió del siglo XI al XVI, en el reino de León y Castilla especialmente, hasta la llegada de la Casa de Habsburgo. Una constitución política que, según Martínez Marina, se elevaba sobre dos columnas: un rey cabeza de la monarquía que ejercía el poder Ejecutivo limitada y moderadamente mediante el contrapeso de juntas nacionales, cuya autoridad se extendía a todos los asuntos políticos, económicos y gubernativos; una auténtica monarquía templada que, sin embargo, había sido destruida lentamente desde el siglo XVI por el absolutismo austriaco y el despotismo borbónico.

De esta forma, los fundamentos populares de la Constitución histórica de la monarquía (en los que además destacan algunas notas afines con nociones modernas del iusnaturalismo contractualista) daban sentido no sólo a la redefinición de la soberanía, indispensable en el proceso insurreccional contra Napoleón, sino también a las Cortes de Cádiz, señal inequívoca del renovado vigor de las antiguas leyes de la monarquía. Pero además, la referencia a una Constitución histórica o a las leyes fun-

damentales tuvo también la función de suprimir la referencia directa al modelo constitucional francés: el napoleónico, o el revolucionario, según el ángulo que se adopte. Hubo por supuesto, entre las muchas tendencias doctrinales que confluían en Cádiz, un rechazo generalizado del primero (el bonapartismo constitucional), y parcialmente había la que ha sido llamada una afinidad en el rechazo del segundo (el jacobinismo especialmente) entre los diputados realistas; además, entre los diputados liberales, en los que se percibía la impronta del ideario de la Ilustración francesa y del iusnaturalismo contractualista, artificialista, había matizaciones de diversa índole respecto al constitucionalismo revolucionario. Por ello, encontrar los fundamentos del cambio que buscaban las Cortes en una Constitución histórica producto del largo paso del tiempo en la vida de España fue una forma útil de justificar el contenido del texto gaditano desde una perspectiva que sería aceptada con mayor facilidad por aquéllos a quienes se dirigía.

Otro de los aspectos importantes sobre el origen de la Constitución de Cádiz fue la participación que tuvieron los representantes de las provincias americanas en las Cortes. Sobre el particular, debe mencionarse que hacia el mes de abril de 1809, en el seno de la Junta Central, se discutía la conveniencia de llamar a Cortes y que en ellas se reformase el ordenamiento jurídico; en el proyecto de Real Decreto, y en el grupo de temas a discutir sobre las posibles modificaciones constitucionales, se presentaba la posibilidad de que tanto las Américas como las demás colonias fueran iguales a la metrópoli en todos los derechos y prerrogativas constitucionales. De momento se trataba únicamente de las posibles reformas constitucionales una vez reunidas las futuras Cortes, pero pronto se iba a referir a la propia convocatoria.

La discusión sobre el modo en que se reunirían las Cortes, y por tanto a quién se debía convocar, se reducía en principio al problema de si debían formarse por estamentos o no, en dos cá-

maras o en una. No se discutía si los reinos de Indias debían concurrir o no a las Cortes, pero la idea no estaba del todo ausente.

Hacia el 26 de agosto de 1809, el Consejo Reunido, en el que se habían fundido los consejos de Castilla, Indias, Órdenes y Hacienda, en una nueva recomendación a la Junta Central sobre la necesidad de formar una regencia, precisamente para llamar a Cortes, observaba claramente: “Es muy justo y necesario que en este cuerpo nacional [las Cortes] tengan parte muy principal nuestras Américas, siendo tan dignas de nuestro aprecio por su fidelidad, leales servicios, donativos, amor al Rey, celo patriótico e importancia”. Este documento fue objeto de la respuesta de Lorenzo Calvo de Rozas, representante del reino de Aragón, en la que declaró expresamente la voluntad de la Junta Central de reunir a los americanos en Cortes. Pero Calvo Rozas impulsó también la pronta convocatoria a Cortes, intensificándose los debates sobre el modo de reunión. En ellos pasó nuevamente a segundo plano el problema de la representación americana, por obra de un sector, los jovellanistas, que procuraron concentrar el debate en las formas de la convocatoria, por estamentos o general, y las formas de reunión, en dos cámaras o en una asamblea general.

En medio de esa discusión, sin embargo, el 24 de septiembre el conde de Tilly presentó una posición contraria a la convocatoria de Cortes, recomendando, en todo caso —si finalmente habría de reunirse una asamblea nacional de la monarquía entera—, la inclusión de los reinos de Indias, en primer lugar, por la dependencia de España y, además, por la necesidad de construir el más amplio consenso nacional respecto a las reformas que se pretendían introducir.

En el mismo sentido, durante el último mes de 1809, Rodrigo Riquelme, representante por Granada, rescataba el antecedente del 22 de enero de 1809 en que se llamaba a los americanos a elegir y enviar vocales para integrarse a los trabajos de la Junta Central, para definitivamente convocarlos a las Cortes. En

este sentido defendió que no sólo se llamara a diputados americanos a las primeras Cortes, sino que no se procediera a celebrarlas sin su concurrencia. No obstante, este punto fue rechazado porque se pensaba que el llamado, la elección y el traslado de los americanos demoraría tanto que las Cortes quedarían aplazadas indefinidamente, pero se admitió la necesidad imperiosa de la presencia americana. Sin embargo, entre los debates sobre el número y la forma en que los diputados americanos debían ser convocados a las Cortes, el 29 de enero de 1810, debido a que la Junta Central enfrentó un grave motín popular en su contra, tuvo que expedir un Real Decreto por el que transfería sus funciones a un Consejo de Regencia. En consecuencia, el proceso de convocatoria tuvo que detenerse, para quedar fuera del control del gobierno interino, que estaría encabezado desde ese momento por la Regencia. Las arduas y cuidadosas meditaciones de Jovellanos y sus críticos sobre el modo de reunir la asamblea nacional se perdieron en la confusión, para dar entrada a una convocatoria indefinida y abierta. La Regencia no discutiría por tanto sobre el modo de convocar a los representantes en el congreso, sólo pretendería retardar la reunión y finalmente no podría impedirlo.

La Regencia, pues, no completó el proceso de convocatoria, concentrándose en las operaciones de guerra. En los primeros meses de su gestión, sin embargo, hizo un llamado a los americanos para participar en las Cortes, en un documento que al parecer sólo circuló en América y que tenía el propósito no de una convocatoria propiamente, sino de tranquilizar y manifestar la continuidad y estabilidad del gobierno, a pesar de sus repentinas mudanzas. El autor de ese documento parece haber sido Manuel José Quintana, quien al explicar los principios de igualdad entre americanos y españoles introdujo la idea de una Nación española a ambos lados del Atlántico, que había de reunirse en Cortes.

De esta forma, después de una serie de vicisitudes, las Cortes finalmente se reunirían, pero la Regencia, según confiesa Miguel Lardizábal en una memoria, nunca quiso que lo hiciesen:

habían sido convocadas contra su voluntad, por lo que negaba su pretendida legitimidad. Aunque lo cierto es que, si bien la Regencia no quiso Cortes, tampoco interrumpió el proceso de convocatoria iniciado por la Junta Central, sino que, por el contrario, incluso lo alentó en los primeros días de febrero de 1810; tampoco lo completó, eso es verdad, y quedó pendiente el llamado a los obispos y a la nobleza. Sin embargo, sobre esta situación se observó que en las convocatorias anteriores de la Junta Central en que se omitió por las vicisitudes de la guerra el llamado a los estamentos privilegiados, se había entendido por el público que la convocatoria era para todas las clases y órdenes en general, y que de hecho se venían eligiendo preladados, dignidades eclesiásticas, grandes y nobles, así como gente del pueblo indiscriminadamente.

En este contexto, revolucionario en más de un sentido, la participación de los representantes de Indias y especialmente novohispanos no fue —como sugería el Consejo Reunido— un mero testimonio de amor y fraternidad, sino que realmente quedaron incorporados a la representación nacional y fueron un motor de reformas tanto democráticas como liberales.

El funcionamiento de las Cortes

El 17 de junio de 1810, los diputados de las juntas de León y de Cuenca, Guillermo Hualde y Conde de Toreno, respectivamente, se presentaron en la sede de la Regencia, pidiendo en nombre de todos los representantes de provincias que se hallaban en Cádiz que se tomaran todas las resoluciones y providencias necesarias para la pronta formación de las tan anunciadas Cortes. La exposición que hicieron estaba respaldada por los diputados de Galicia, Cataluña, Castilla, Asturias, Murcia, Álava y Rioja, lo que al parecer causó gran revuelo en la Regencia, especialmente en el obispo de Orense.

Al día siguiente se presentaron ante los miembros de la Regencia los representantes de la Junta de Cádiz para tratar sobre los recursos disponibles para los presupuestos del gobierno y del Ejército durante los meses de julio, agosto y septiembre, dejando al final una nota para su consideración, en la que expresaban su deseo de que se convocara cuanto antes a Cortes. No se trataba en realidad de una mera sugerencia o solicitud, sino de una exigencia a la que pronto respondió la Regencia, resolviendo que se expidiera un documento en el que se reiteraba la convocatoria, y se emplazaba a los diputados en fecha y lugar definidos: agosto de 1810, en la isla de León, en Cádiz.

El 18 de junio, pues, ordenó que se realizasen las elecciones de diputados que no estuvieran hechas y que los diputados electos fuesen durante el mes de agosto a la isla de León para que las Cortes dieran inicio una vez que estuviera reunida la mayoría de ellos. No obstante, el obispo de Orense halló un medio de dilación a esta resolución, consistente en la necesidad urgente de que se deliberaran con meditado examen las formas pertinentes y legales en el Consejo de España e Indias, confiando en la lentitud de sus deliberaciones y dictámenes; simultáneamente, en la primera semana de julio, se recibían noticias de levantamientos independentistas en las Indias, específicamente el de Caracas, lo que apuró aún más las circunstancias, pues la opinión general gaditana, a la que se sumaban los representantes de las juntas provinciales, era que la reunión de un congreso nacional detendría la crisis americana. La Regencia y el Consejo de España e Indias se negaron a admitir pareja solución, dando nuevos argumentos para aplazar la reunión de los representantes.

Un asunto a deliberar sería la elección de diputados suplentes, dado que las provincias ocupadas de la Península tendrían dificultades para elegir a los titulares y la lejanía de las provincias americanas retardaría la reunión; no obstante lo anterior, la discusión, que se fundaba en un principio de celeridad, se resolvió

muy pronto. En agosto, los días 19 y 20 se fijaron y resolvieron los puntos más importantes.

Una vez reunidas las Cortes, los diputados resolvieron la forma en que debían guardarse las distinciones de los estamentos. Respecto a si se debía o no suplir a los diputados de las provincias y ciudades ocupadas por el enemigo, así como a los representantes de Indias que por la distancia no podrían presentarse inmediatamente, se decidió que entre las personas emigradas en Cádiz provenientes de las provincias españolas que no pudieran elegir libremente, y entre los naturales de América residentes o de paso en Cádiz, se eligieran suplentes, para dar inicio lo más pronto posible a las Cortes. A este efecto se formaron listas de elegibles, con base en las cuales se había de designar a los diputados suplentes.

De esta forma, la Regencia fue cediendo paulatinamente ante las presiones. Decidió en los primeros días de septiembre que se abrieran finalmente las Cortes en cuanto estuvieran juntos la mitad más uno de todos los diputados llamados al congreso, que en total sumaban 285. El 8 de septiembre, José Pablo Valiente, ministro del Consejo de España e Indias y defensor de la participación americana, particularmente de la peruana, en Cortes, se presentó en la Regencia para hacer el cómputo de los diputados presentes y los faltantes para abrir la asamblea nacional. Para completar el número sugirió que se eligieran 30 suplentes por Indias y tantos por España, a lo cual la Regencia accedió sin mayor dilación y casi con indiferencia. El día 13, cinco diputados de Cortes, luego de ser examinados sus poderes, fueron autorizados por la Regencia a examinar los poderes de los demás diputados. Simultáneamente, se realizaron las elecciones de los diputados suplentes. Entre estos últimos, los de América fueron elegidos por sorteo de unas listas previamente elaboradas y se les otorgaron todos los poderes.

El 24 de septiembre de 1810 se abrieron las Cortes. La *Gaceta de la Regencia* registró el histórico acontecimiento con lacónica nota en la que se leía:

Cádiz 24 de Septiembre. Hoy por la mañana en la Real Isla de León se ha dado principio a la celebración de las cortes extraordinarias de todos los reinos y dominios de España. La salva general de los buques de guerra de la bahía y de los baluartes de la plaza ha solemnizado este plausible acontecimiento, que promete las más felices consecuencias para la victoria de la causa de la nación y sólido establecimiento de su independencia y prosperidad.

La primera decisión de las Cortes Generales y Extraordinarias fue expresada vigorosamente en el decreto del mismo día, en el que declaraban que en aquellas Cortes residía la soberanía nacional. De hecho, desde su instalación, las Cortes innovaron, a falta de unas normas jurídico-públicas que regularan su accionar. En la tradición antigua de la monarquía no había ninguna especificación que aclarara o distinguiera el acto de formar, sancionar y promulgar las leyes; esto lo tendrían que resolver las Cortes recién instaladas. La cuestión era grave y sería la primera expresión de la soberanía que reclamaban. Al problema de si tenían o no la facultad o el derecho de proceder ellas solas —sin el rey— para hacer, sancionar y promulgar las leyes respondieron en su segundo decreto, del 25 de septiembre, afirmativamente; pero especificaban que los decretos y las leyes que emanaran de las Cortes debían ser publicados, para tener efecto, por el poder Ejecutivo, interpretando, sin embargo, que correspondía a las Cortes expedir las disposiciones encaminadas a explicar y facilitar la ejecución de las leyes. Esto significaba someter a la Regencia a la lógica de las Cortes, y venía siendo a la vez el resultado de la falta de previsión que había caracterizado la última etapa del proceso de reunión.

Ni la Junta Central ni tampoco el Consejo de Regencia, ni la comisión de reunión de Cortes elaboraron un reglamento para el régimen interior del congreso nacional, lo que obligó a las Cortes a formarlo, encargando a una comisión compuesta por cinco diputados que redactara un documento sobre la materia para

someterlo a discusión, lo que se verificó en los primeros días de noviembre, aunque este instrumento sólo sería parcialmente cumplido desde entonces. Quedaron las Cortes prácticamente sin sujeción a ninguna norma superior o anterior en sus deliberaciones, lo que les dio sus primeros rasgos revolucionarios.

Cabe señalar que el congreso, reunido en la isla de León, va adquiriendo mayor preeminencia y asumiendo mayores competencias frente a la Regencia, es decir el poder Ejecutivo, proceso que culminará en su actividad constituyente. En este sentido, la tarea de las Cortes se centró en crear un cuerpo legislativo de carácter liberal, sobre el que se edificaría un nuevo orden social.

De hecho, desde la formación de las Cortes los diputados habían asumido el hecho de estar reunidos sin distinción de brazos o estamentos, en un plano de igualdad. Independientemente de que entre ellos hubiese nobles y clérigos, su representación correspondía a la Nación en general, y así los habían declarado desde el primer momento, en el decreto del 24 de septiembre. Las Cortes trabajaron en comisiones, de Guerra, Hacienda, Justicia, formándose una especial, por iniciativa de Antonio de Oliveros, el 20 de diciembre de 1810, para discutir y redactar el texto constitucional de la monarquía, y luego someterlo a votación de las Cortes en pleno.

De los miembros de la Comisión de Constitución, además de Fernández Almagro conviene destacar los nombres de Diego Muñoz Torrero, Agustín Argüelles, José Pablo Valiente, Pedro María Rico, Francisco Gutiérrez de la Huerta, Evaristo Pérez Castro, Alonso Cañedo, José Espiga, Antonio de Oliveros, Francisco Rodríguez de la Bárcena, Vicente Morales Duárez, Joaquín Fernández Leiva y Antonio Joaquín Pérez. Los tres últimos americanos, y el último representante por Puebla. A los ocho meses de ser nombrada la comisión, ésta dio lectura a la primera parte de su trabajo. Tardó tres meses más en presentar la continuación, y el 26 de diciembre de 1811 quedó completo el proyecto de constitución. El Preámbulo de la Constitución es especialmente interesante:

DON FERNANDO SÉPTIMO, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.

En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo autor y supremo legislador de la sociedad.

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.

Las Cortes Generales y Extraordinarias, en ausencia del rey y en la situación de haber elegido ellas mismas una Regencia, titular interino del poder Ejecutivo, asumieron entonces la soberanía en nombre de la Nación. En virtud de esa soberanía decretaron y sancionaron la Constitución. Encabezaron la obra, inmediatamente en el nombre de Dios, supremo legislador, y en seguida consignaron el método, por así llamarlo, mediante el cual se elaboró el texto constitucional; y esto es lo más interesante: “Las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones... podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación”. Expresando la hipótesis historicista, la existencia de unas leyes fundamentales, antiquísimas, medievales, que eran rescatadas para componer el nuevo ordenamiento, no realizaron la obra constitucional *ex novo*, sino si-

guiendo la pauta de la antigua legislación. El derecho antiguo no sólo tuvo vigorosa autoridad sino que además era bueno, valioso y adecuado para “promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación”. Hay, como se había adelantado, un esfuerzo de los diputados encargados del texto constitucional por hacerlo parecer como obra de las más antiguas leyes de la monarquía, una obra auténticamente nacional, por así decir, y no una copia de las constituciones revolucionarias francesas ni de la inglesa.

La representación americana en las Cortes de Cádiz

Los representantes de América en Cádiz constituían un partido separado en todos aquellos aspectos relacionados con sus provincias, pero también en los de carácter general que podían influir de algún modo en su patria. La tendencia liberal que mostraban los representantes americanos en las Cortes se fundaba en su tendencia a buscar la igualdad de condiciones políticas entre los habitantes de los territorios de ultramar y la Península. La igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos en aras de la felicidad de la Nación en su conjunto fue otro de los anhelos que persiguieron los diputados americanos en Cádiz. Este criterio ilustrado, reformista, era el mismo que adoptaría la Comisión de Constitución de las Cortes de Cádiz, y así se aprobaría finalmente. Desde luego, esto sería transformador para España, pero más aún para Hispanoamérica. La Nación española se concibió de este modo como “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y se consideró como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y a sus hijos, por lo que todos ellos componían también la Nación.

Sobre este punto, existe una intervención interesante de José Miguel Guridi y Alcocer, nacido en el pueblo de San Felipe Izta-cuixtla, representante de Tlaxcala, quien señaló:

Como la Constitución es la obra grande de las Cortes, y para cuya formación se congregaron principalmente, debe ponerse el mayor conato en que salga perfecta...

Bajo esta propuesta digo que el primer artículo no me parece una definición exacta de la nación española... Entiendo, desde luego, que no se habla de la nación formada física, sino políticamente, pues en aquel sentido, como consta del mismo nombre, sólo se entiende al nacimiento y origen... Tomado, pues, físicamente a la nación española, no es otra cosa que la colección de los nacidos y oriundos de la Península, la cual se llama España.

El diputado mexicano supera el problema de la definición física —empírica, geográfica o histórica— para centrar el concepto en la relación política, afirmando la definición de Nación como “la colección de los vecinos de la Península y demás territorios de la Monarquía...”. En el mismo debate, a continuación del mexicano, el diputado Bárcena propuso la definición para el artículo primero: “La nación española es la colección de todos los españoles en ambos hemisferios...”, extendiendo la definición nacional hacia América de manera enfática, según quedó al final establecido, pero restaba la idea de un agregado de personas adscritas a provincias y territorios distintos, aunque vinculadas. Por eso, siguiendo la intervención del diputado chileno Leyva en el sentido de que “con la debida igualdad, conseguiremos que la nación española sea perfecta”, el mexicano Guridi afirmó: “Si se dice que dos naciones suelen tener intereses contrapuestos, también los suelen tener dos provincias”, por lo que mucho convenía, en aras de la unidad, extender la idea de igualdad en el concepto de Nación.

De modo que aun cuando los diputados americanos no entraron al debate del concepto de Nación a la manera acalorada de los españoles, sí lo hicieron con peso específico en las consecuencias jurídicas de la definición acordada, en las obligaciones,

y sobre todo en los derechos, que debían extenderse igualmente a los españoles de ambos hemisferios.

Los representantes americanos buscaron, además, aminorar el centralismo de la autoridad general y conseguir una mayor participación de las provincias en los asuntos públicos. Por tanto, uno de los fines que también persiguieron con ahínco los diputados americanos fue contrarrestar el abandono en que se encontraban los territorios. De hecho, el coahuilense José Miguel Ramos Arizpe, con la diputación liberal americana, defendió en las Cortes la introducción de medidas autonomistas en beneficio de las provincias que, sin embargo, fueron parcialmente admitidas por el Congreso a instancias de la mayoría española, que pugnaba por una mayor centralización.

Estas intervenciones y las demás que tuvieron, como señala Emilio O. Rabasa, califican la forma mental de los diputados de la representación americana, que buscaron organizar no sólo un nuevo modelo político para España, sino la integración debida de sus partes, con base en principios de representación, igualdad y libertad.

La Constitución de Cádiz y sus postulados

La Constitución de 1812 estaba dividida en 12 títulos. El primero de ellos contemplaba dos capítulos de suma importancia relativos a la Nación española y a los españoles. En cuanto al primer aspecto, como se ha referido, se establecía que la Nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios. Además, se señalaba que ésta era libre e independiente, y que no era ni podía ser patrimonio de ninguna familia ni persona, lo que reflejaba la convicción de los doceañistas por afirmar la resistencia a Napoleón y por dejar de lado la concepción patrimonialista del Estado. De hecho, la Nación se ponía por encima del rey, y esto llevaba directamente al artículo 3º: “La

soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”; y más aún, la Nación, titular de este derecho superior, había de establecer sus leyes fundamentales, que debían ser encauzadas o dirigidas a un fin específico (artículo 4°): “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. La Nación debía observar una voluntad eminentemente liberal, en el sentido moderno, individualista. Lo curioso es que este sentido moderno se presentaba en el proyecto de constitución no como producto de las ideas ilustradas y revolucionarias del siglo XVIII, tampoco como producto de Rousseau ni de Sièyes, de Locke o de Montesquieu, ni mucho menos de los jacobinos, sino, como se ha referido anteriormente, como el resultado del examen de las más profundas tradiciones jurídico-políticas de la monarquía, desde tiempos visigóticos.

El capítulo II de este Título I se refería a los españoles que, de acuerdo con el artículo 5°, eran todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas; los hijos de éstos; los extranjeros que hubieren obtenido de las Cortes carta de naturalización; los que sin ella llevaran 10 años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la monarquía, y los libertos a partir de que adquirieran la libertad en las Españas. De estas condiciones de nacionalidad, conviene especificar la primera, es decir, qué son en específico los dominios de las Españas. Este dato sustancial lo ofrecía el Título II “Del territorio de las Españas, su religión y gobierno de los ciudadanos españoles”, cuyo artículo 10 señalaba que el territorio español comprendía en la Península, con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África; en la

América septentrional: Nueva España, con la Nueva Galicia y la península de Yucatán, Guatemala, las provincias internas de Oriente, las provincias internas de Occidente, la isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar; y en la América meridional: la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, las provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el Pacífico y en el Atlántico; mientras que en Asia comprendía las islas Filipinas y las que dependían de su gobierno.

Por lo que hace a la religión, se reconocía a la católica, apostólica y romana como la única que profesaría el pueblo español y se señalaba que la Nación la protegía y prohibía el ejercicio de cualquiera otra.

En cuanto al gobierno, el capítulo III del Título II establecía una monarquía moderada hereditaria, en la que la potestad de hacer las leyes residía, conjuntamente, en las Cortes y el rey.

El capítulo IV del Título II se refería a los ciudadanos españoles que eran, en el texto gaditano, “aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios”. Eran considerados también ciudadanos aquellos extranjeros, que gozando de los derechos de español, obtuvieren de las Cortes carta especial de ciudadano, así como los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas, que habiendo nacido en los dominios españoles no hubieren salido nunca sin licencia del gobierno, y teniendo 21 años cumplidos se hubieran avecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil. A los españoles que por cualquier línea fueran habidos y reputados por originarios de África, la Constitución les exigía, para ser ciudadanos, que las Cortes les concedieran carta de ciudadanía, siempre que hubieran prestado servicios calificados a la patria o se hubieran distinguido por su talento, aplicación y conducta,

con la condición de que fueran hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos, de que estuvieran casados con mujer ingenua y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejercieran alguna profesión, oficio o industria útil con capital propio.

El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspendía por interdicción judicial, por declaración de deudor quebrado o deudor de los caudales públicos, por ser sirviente doméstico, por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido, y por hallarse procesado criminalmente.

El Título III estaba dedicado a las Cortes, al modo en que se formaban, a los criterios para la elección de diputados y a la manera en que éstos debían sesionar. Sobre la composición de las Cortes es pertinente señalar que la base para la representación nacional era la misma en ambos hemisferios y se asignaba un diputado por cada 70 000 almas o fracción mayor de 35 000. Además, si una provincia no alcanzaba el número de 70 000 habitantes, podía elegir un diputado si tenía 60 000; en caso contrario, debería unirse a la provincia inmediata para nombrar uno.

Se determinaban también en este título las facultades de las Cortes, que eran fundamentalmente legislativas, aunque se les conferían además otras, como recibir el juramento al rey, al príncipe de Asturias y a la Regencia; resolver las dudas, de hecho o de derecho, que se presentaran respecto a la sucesión al trono; elegir la Regencia cuando fuere necesario; nombrar tutor para el rey durante su minoría de edad; aprobar los tratados internacionales; conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino; fijar los gastos de la administración pública y establecer las contribuciones e impuestos; promover y fomentar la industria; hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos, entre otras.

El Título IV trataba del rey y en él se establecía su inviolabilidad y su autoridad. En primer lugar se refería a que en él residía la potestad de hacer ejecutar las leyes y cuanto conducía a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del

Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes. También le correspondía, entre otras cosas, sancionar las leyes y promulgarlas, así como expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la ejecución de las leyes; declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes; nombrar a los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado; mandar los ejércitos y armadas; dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules; indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes; hacer a las Cortes las propuestas de leyes o reformas que creyera conducentes para el bien de la Nación, y nombrar y separar libremente a los secretarios de Estado y del Despacho.

El capítulo II de este título reglamentaba la sucesión al trono por orden de primogenitura y representación entre descendientes legítimos, varones y hembras. Las Cortes debían excluir de la sucesión a aquella persona o personas que fueran incapaces para gobernar o hubieran hecho algo por lo que merecieran perder la corona. Este título también se ocupaba del príncipe de Asturias y los demás integrantes de la familia real, estableciendo sus prerrogativas y obligaciones.

La Constitución establecía también la existencia de siete secretarios de Estado: del Estado, de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, de la Gobernación del Reino para Ultramar, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina. Para ocupar una de estas secretarías se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, por lo que quedaban excluidos, de esta forma, los extranjeros, aun cuando contaran con carta de ciudadanos.

Se disponía también que debía existir un Consejo de Estado compuesto de 40 individuos que fueran ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. De esos 40 consejeros, cuatro serían eclesiásticos; cuatro Grandes de España y los restantes serían elegidos de entre los sujetos que más se hubieran distinguido por sus

principales ramos en la administración y el gobierno del Estado. De los individuos del Consejo de Estado, 12 a lo menos habrían nacido en las provincias de Ultramar. Para la conformación de este consejo se dispondría en las Cortes de una lista triple de todas las clases referidas en la proporción indicada, de la cual el rey elegiría los 40 individuos que habrían de componer el Consejo de Estado, tomando los eclesiásticos de la lista de su clase, los Grandes de la suya, y así los demás.

El Título V regulaba la administración de justicia, disponiendo su organización y la competencia de cada una de las instancias encargadas de la función jurisdiccional. En él se señalaba que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales. En este sentido, ni las Cortes ni el rey podrían ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes ni mandar abrir los juicios fenecidos. También se establecían límites a la función estatal que se proyectaban como garantías para los gobernados. En el capítulo III de este título, por ejemplo, se establecía que ningún español podía ser preso sin previa información sumaria del hecho punible y mandamiento escrito del juez.

El Título VI establecía las reglas del gobierno interior de las provincias y pueblos. Sobre el particular, se establecía que para el gobierno interior de los pueblos existirían ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiere y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. Asimismo, se establecía que el gobierno político de las provincias residiría en el jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas. Además, en cada provincia habría una diputación llamada provisional, presidida por el jefe superior.

Por su parte, el Título VII regulaba las contribuciones que, según se establecía en el código doceañista, deberían repartirse entre todos los españoles, sin distinción o privilegio alguno según sus facultades.

A la fuerza militar nacional se dedica el Título VIII. En él se establecía la existencia de una fuerza permanente, de tierra y mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior. También se señalaba que en cada provincia habría cuerpos de milicias nacionales compuestos de habitantes de cada una de ellas, de acuerdo con su población y circunstancias. Otro aspecto interesante contenido en este título era que ningún español podría excusarse del servicio militar cuando y en la forma que fuere llamado por la ley.

El Título IX, por su parte, se refería a la instrucción pública, y establecía que en todos los pueblos de la monarquía se establecerían escuelas de primeras letras, en las que se enseñaría a los niños a leer, escribir y contar, así como el catecismo de la religión católica, que comprendería también una breve exposición de las obligaciones civiles. Asimismo, en el texto gaditano se planteaba que se arreglaría y crearía el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzgaran convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes. El plan general de enseñanza sería uniforme en todo el reino, y debía explicarse la Constitución política de la monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñaran las ciencias eclesiásticas y políticas.

Finalmente, el Título X estaba dedicado a la observancia de la Constitución y al modo en que debía procederse para reformarla. La posibilidad de hacer variaciones en el texto constitucional, sin embargo, se encontraba limitada temporalmente, pues no podrían proponerse reformas sino hasta pasados ocho años desde que la Constitución entrara en vigor. Además, el procedimiento para llevar a cabo las modificaciones al texto constitucional era muy complejo, pues una vez propuesta una reforma se leía tres veces con intervalo de seis días en las Cortes. Posteriormente se deliberaba sobre si había lugar a discutirla y, en caso afirmativo, se procedía con las formalidades establecidas

para la formación de las leyes, luego se ponía a votación tan sólo si debía admitirse el proyecto de reforma a discusión en la siguiente diputación. En este caso se discutía de nueva cuenta el proyecto en la diputación siguiente y, después de seguir las mismas formalidades que en la primera ocasión, se votaba si había lugar al otorgamiento de poderes, requiriendo la afirmativa y el voto de las dos terceras partes de los concurrentes. Aprobada la propuesta, debía ser publicada y comunicada a todas las provincias con el fin de que al nombrarse los diputados de la legislatura que las Cortes designaran, se les diera poder especial para aprobar la reforma. Una vez que esto sucedía, los diputados autorizados expresamente discutían de nuevo la reforma y si ésta era aprobada por las dos terceras partes de los diputados, entonces formaba parte de la Constitución y se publicaba en las Cortes para que, posteriormente, una diputación presentara el decreto de reforma al rey, quien lo haría publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la monarquía.

Vicisitudes de su vigencia

La vigencia de la Constitución de Cádiz se enfrentó a problemas tanto en la Península como en los territorios de ultramar. En la Nueva España, el texto gaditano se creó al tiempo que se presentaron los primeros movimientos independentistas. Y es que los acontecimientos del palacio imperial de Bayona durante junio de 1808 devinieron en un delicado problema jurídico-político para la monarquía entera. Para los patriotas españoles y fieles a la casa Borbón, si Carlos IV y Fernando VII abdicaron sus derechos a favor del Emperador, tal acto no fue libre ni voluntario, sino impuesto por medio de la fuerza y amenazas. Por tanto no se reconocieron ni se aceptaron y mucho menos fue válida la cesión de los derechos de Napoleón a favor de su hermano José, que no fue ni pudo ser el soberano de la monarquía.

En los reinos y provincias de Indias el problema era idéntico al de España: ausente el rey, repudiado el Emperador, el pueblo reasumió la soberanía; en la Nueva España se tuvo conocimiento de las abdicaciones y de la convocatoria de representantes para la Junta Nacional de Bayona, y el ayuntamiento de México, el martes 19 de julio de 1808, reunido en cabildo extraordinario, declaró que se tenía por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón, que se desconocía a todo funcionario que viniera nombrado de España y que el virrey gobernaba por la comisión del ayuntamiento en representación del virreinato. De esta manera se dotó al gobierno de la Nueva España de los poderes para asegurar el reino e, incluso, para este objeto, le dieron facultades para hacer alianzas con otra nación.

En ausencia del rey, la Nación reasumió la soberanía. El ayuntamiento de México desconoció a los agentes imperiales y afirmó la legitimidad de las autoridades del gobierno virreinal, conservando el virrey la más alta y plena dignidad. Al negar la intrusión, las autoridades constituidas habrían de proteger el reino en el nombre de los reyes de la monarquía de España y las Indias.

Ante esta situación, se dan en la Nueva España condiciones generales de inquietud, no sólo por lo que sucede del otro lado del mar, sino por lo que sucede en el propio virreinato. Se preparó finalmente la reunión de una Junta Central del reino, pero pronto se atentó contra ella. Un grupo de comerciantes y terratenientes, al frente de peones y empleados, llevando a la cabeza a Gabriel de Yermo, realizaron un golpe de Estado el 15 de septiembre. Depusieron al virrey y persiguieron a los criollos que pretendían mayores mudanzas tendientes a la autonomía. Los españoles que violentaban la Junta —y al virrey Iturrigaray— igualmente rechazaron la invasión imperial y mostraron fidelidad a la dinastía Borbón, pero su valoración de la situación les indicaba que era más conveniente conservar al máximo el orden existente en Nueva España.

No obstante, los golpistas sustituyeron a las autoridades constituidas por otras que compartían su sentir, eligiéndolas entre los militares de máxima graduación del Ejército español y entre los máximos jerarcas de la Iglesia, y procedieron inmediatamente a la persecución política. El nuevo virrey, Pedro Garibay, dio extremadas muestras de enérgica represión, pero esto sólo sirvió para irritar a los adversarios. La idea de independencia se propagó, siempre en un doble sentido: por un lado conservando celosa fidelidad a la Corona y, por otro, impugnando la autoridad ilegítima y represora del nuevo gobierno virreinal. Así, se reunieron en varias partes criollos y algunos españoles para trazar planes de conspiración. La historia posterior se conoció, en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, cuando el párroco de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla, se levantó en armas. Es la lucha de los insurgentes mexicanos contra el Consejo de Regencia y, unos días después, las Cortes de Cádiz.

Hay en general, desde el comienzo, una oposición franca frente al gobierno ilegítimo que encabeza José I, y sobre todo contra los franceses, los afrancesados y en particular las ideas francesas, ya fueran revolucionarias o bonapartistas, antirreligiosas en general. Interpretada desde esta perspectiva la invasión napoleónica que sufrió España, se acentuó en la Nueva España la desconfianza general ante los europeos, y en particular hacia los españoles, a los que se acusaba de contemporizar con el francés o de asumir el ideario político de los franceses; en este rechazo general caen las Cortes de Cádiz. Se les niega autoridad alguna y se les acusa de introducir ideas francesas; en fin, para los insurgentes la monarquía estaba en interregno y la soberanía residía en la Nación hasta el regreso del monarca legítimo; cualquier otra cosa era discutible. Es más, el 23 de febrero de 1812, Morelos dijo a los criollos que militaban en las filas realistas:

Ya no hay España, porque el francés está apoderado de ella [incluso Cádiz]. Ya no hay Fernando VII, porque o él quiso ir

a su Casa de Borbón a Francia y entonces no estamos obligados a reconocerlo por Rey, o lo llevaron a fuerza y entonces ya no existe.

Unas semanas después, el mismo Morelos refiere:

¿No habéis oído decir siquiera, que lo mismo fue faltar Fernando VII... que empezar los europeos a formar Juntas para gobernarnos, ya la de Sevilla, ya la Central, ya la de la Regencia, queriendo que en cada una de ellas resida la soberanía, que ninguna de ellas tiene legitimamente? [Tampoco las Cortes de Cádiz, desde luego.] Sabed que la soberanía, cuando faltan los reyes, sólo reside en la Nación. Sabed también que toda Nación es libre y está autorizada para formar la clase de gobierno que le convenga y no ser esclava de otra.

Y precisamente las Cortes de Cádiz ni representan a la Nación ni le dan un gobierno conveniente, sino afrancesado.

Este tipo de argumentos servía para impugnar la obra constitucional gaditana desde diferentes posiciones, incluso realistas; pero las posturas insurgentes adquirieron paulatinamente una nueva forma, introduciendo el nuevo lenguaje político liberal, aprovechando selectivamente la obra jurídica gaditana.

De este modo, al parejo que se producía la obra constitucional de las Cortes de Cádiz, revolucionaria del ordenamiento jurídico de la monarquía, en la Nueva España se profundizaba la transformación, de manera paralela y aún más intensa: como lo supone la formación de la Suprema Junta Nacional y, en ella, la redacción, en junio de 1812, de los “Elementos Constitucionales” por la pluma de Rayón. En noviembre de 1813, el Supremo Congreso Nacional reunido en la ciudad de Chilpancingo proclamaría solemnemente la independencia; los “Sentimientos de la Nación” de Morelos pertenecen a esa época. Así, la Constitución de Cádiz había muerto antes de ser proyectada y redactada

la Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, pero el espíritu de sus leyes liberales y democráticas permaneció.

Ahora bien, los virreyes encontraron sus propios motivos para hacer caso omiso de la Constitución de Cádiz. Un ejemplar autorizado de la flamante carta fue recibido en Veracruz en septiembre de 1812; el nuevo ordenamiento fue promulgado en la ciudad de México el día 30 de ese mes, siendo a la sazón Francisco Xavier Venegas virrey de la Nueva España, quien consideró prudente no aplicarlo con todo su vigor debido a la rebelión en que estaba inmerso el virreinato, y también, sobre todo, por las reducciones que el nuevo código hacía de las facultades de que disponía tradicionalmente la figura del virrey, reducido ahora a funcionario administrativo provincial.

De esta forma, al no contemplarse en el texto gaditano al virrey, la figura del jefe político de la ciudad de México reemplazó las funciones que aquél tenía, y como cualquier otro jefe político era el Ejecutivo de la provincia en que la diputación provincial tenía jurisdicción, y no más allá de sus límites. De modo que no podía intervenir en las jurisdicciones de las otras cinco diputaciones provinciales de México, siendo además directamente responsable ante el ministro de Asuntos de Ultramar en la Península. No extraña por eso que Venegas decidiera no aplicar enteramente la Constitución de Cádiz, al menos no antes de suprimir la rebelión. Pero si no puso en vigor aquellas disposiciones que estorbaban su acción militar, las Cortes de Cádiz fueron aumentando la autonomía de las diputaciones provinciales, primero con la *Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales y jefes políticos superiores*, del 23 de junio de 1813, en que la diputación provincial era declarada corte de última instancia en lo relativo al repartimiento de contribuciones, abastos municipales y militares, enseñanza pública y fomento de la agricultura, industria, artes y comercio.

En decretos posteriores se facultó a las autoridades provinciales para intervenir en asuntos judiciales, lo que tendía a des-

plazar la jurisdicción de las antiguas audiencias. Por eso tanto Francisco Xavier Venegas, que en 1812 recibió el nuevo código como virrey, como su sucesor, Félix María Calleja del Rey, que en 1813 asumió el puesto de capitán general de México, incumplieron selectivamente la Constitución, muchas veces con apoyo de los magistrados. Calleja pidió asesoría legal para una interpretación favorable del ordenamiento, pero no se halló otra solución que el incumplimiento; al comienzo de 1814 declaraba, con alguna desesperación por no poder suprimir la rebelión, y a la vez enfadado con las limitaciones de su cargo:

...ni la Constitución, ese sabio y generoso fruto de los desvelos y de la ilustración de nuestro congreso que hice poner en práctica desde el principio de mi mando, ha bastado a refrenar a los bandidos, ni a disipar la ceguera y mala fe de los que viviendo con nosotros y tal vez a expensas del gobierno, son los enemigos más peligrosos. Notorio es cuanto estos monstruos de ingratitud y de ignorancia han querido abusar de aquel código saludable, haciéndolo servir a sus inicuas y viles intenciones.

Lo cierto es que las antiguas autoridades virreinales procurarían aplicar aquellos artículos de la Constitución que consideraban sin mayor perjuicio de su poderío formal. Muchas de estas medidas irritaron a una parte importante de la población, por ejemplo: la reorganización de los pueblos de indios en ayuntamientos constitucionales, la supresión del Juzgado General de Indios y la extensión de una fiscalidad más homogénea que, sin embargo, se precipitó sobre los fondos de las antiguas comunidades de indios, orillándolos a tomar el camino de la insurrección popular.

Estas medidas que introducía la Constitución de Cádiz pertenecían rigurosamente a la lógica de igualdad jurídica y la eliminación de protecciones y jurisdicciones especiales, decidida-

mente orientadas a destruir el Antiguo Régimen, así como a la intención de disolver las antiguas corporaciones en una ciudadanía homogénea formada por individuos particulares iguales ante la ley, pero esto implicaba forzosamente la destrucción del edificio de la sociedad virreinal, y tal cosa no se lograría con la mera promulgación de la carta gaditana. Por eso, las autoridades erraban sin falla en la aplicación selectiva de la Constitución: cuando no enfadaban a unos con la puesta en vigor de alguna de sus leyes, aumentaban el descontento de otros con la expectativa del cumplimiento de leyes que los beneficiaban.

Las élites de comerciantes regionales así como los notables locales en las principales ciudades, al ver el negocio, procuraron la aplicación del nuevo ordenamiento administrativo, que les daba ocasión de fortalecer su autonomía. Pero el gobierno central, el de la ciudad de México, intentaría como fuera contener la dispersión del poder que introducía, de derecho, la Constitución y, de hecho, la rebelión. Llegado el momento, las antiguas autoridades virreinales recibirán con entusiasmo e inusitada conformidad la abolición de la obra jurídica de las Cortes de Cádiz.

Por lo que hace a la Península, la vigencia del texto gaditano no tendría mejor suerte. Y es que la postura crítica que se levantó en España por el escepticismo que causó entre muchos la idea de soberanía nacional que construyeron los doceañistas se agudizó ante el problema americano, la insurrección libertaria y la imprudencia o insensibilidad de las Cortes, en lo que observaba la ruina de la monarquía.

Lo anterior se debió a que gran parte del futuro de la monarquía estaba cifrado en las expectativas políticas que abrían las Cortes para los americanos y muchas de ellas fueron defraudadas. Más aún cuando las significativas conquistas liberales y democráticas de la Constitución de Cádiz fueron destruidas enteramente, de mano de Fernando VII, “el Deseado”, en la primavera de 1814.

Si se vuelve un poco la mirada a los acontecimientos acaecidos al comienzo del segundo decenio del siglo XIX, no es tan difícil entender por qué se presentó esta situación. Es necesario recordar que una vez concluida la Constitución de Cádiz, y a lo largo del año 1813, tanto las Cortes Generales y Extraordinarias como el gobierno gaditano entraron en crisis; se convocó para la elección y reunión de las Cortes Ordinarias; los cuerpos privilegiados, especialmente los eclesiásticos, tratarían de triunfar sobre los liberales. Hacia finales de 1813, Napoleón Bonaparte, debilitado en todos sus frentes, particularmente en Rusia, decidió propiciar el regreso de Fernando VII al trono de España y el retiro de sus tropas, negociados a cambio de la neutralidad de España frente a Francia (Tratado de Valencia, diciembre de 1813).

La Constitución de Cádiz, vigente en la monarquía desde 1812, esperaba al rey con un esquema de gobierno distinto al que había dejado con la monarquía absoluta de la que se separó en 1808. La monarquía era, como se señaló, moderada. Ciertamente se conservaban algunas prerrogativas reales, como el hecho de que la persona del rey era sagrada e inviolable, y no estaba sujeta a responsabilidad; pero su función pública quedaba sujeta a la Constitución, siempre según el arreglo de la división de poderes. Al rey le correspondía también sancionar y promulgar las leyes, que sin embargo eran formadas por el poder Legislativo, las Cortes. Aunado a esto, el hecho de que según la carta gaditana su texto no podría reformarse en ninguno de sus artículos hasta pasados ocho años después de ser puesta en práctica y que en ella se concedían amplias facultades a las Cortes hicieron que Fernando VII no se sintiera cómodo con el texto gaditano. Es por ello que los conservadores realistas, absolutistas, que habían visto con impotencia el devenir revolucionario de las Cortes, procurarían en todo caso acercarse al rey para convencerlo de la injusticia de la Constitución. Estas posiciones de rechazo a la obra gaditana y de reacción se venían formando desde 1810, desde reunidas las Cortes, y con mayor precisión desde el

primer decreto que emitieron, declarando la soberanía nacional y desplazando los principios de soberanía del rey. En esta línea ideológica, por ejemplo, en 1814 Bernardo Mozo de Rosales, diputado de las Cortes por Sevilla, en los días de recepción del rey al regreso de su exilio, redactó el *Manifiesto de los persas*, en el que pedía la supresión de la carta gaditana. Con este manifiesto y diversas expresiones contrarias al texto constitucional de 1812 se trataba de animar al rey para que destruyera la irreligiosa e ilegal obra de las Cortes, y lo hiciera además sin temor y con el convencimiento recto de proceder conforme disponían las Santas Escrituras, la justicia y la Constitución antigua. Se intentaba también convencerlo de atacar los principios de soberanía nacional y de igualdad ante la ley, en defensa de las verdaderas libertades de los estamentos privilegiados, y de los legítimos derechos del rey como soberano; se trataba, en fin, de que regresara a la monarquía absoluta y al Antiguo Régimen.

Un real decreto del 4 de mayo de 1814 declaró nulos y con ningún efecto la Constitución y los decretos de las Cortes, y consideraba reo de lesa majestad a todo aquel que tratase de hecho, escrito o palabra de restablecerlos. Enseguida, Fernando VII se dio a la tarea de perseguir a sangre y fuego a los diputados liberales, con el Ejército reorganizado. La Constitución de Cádiz moría así, por primera vez, para renacer años después, en medio de las luchas cada vez más radicalizadas en España entre liberales y conservadores.

Casi seis años más tarde, el 1 de abril de 1820, el comandante Riego, al mando del batallón de Asturias, proclamó la Constitución de 1812 e inició un proceso revolucionario que obligaría finalmente a Fernando VII, el 7 de marzo de 1820, a jurar la Constitución.

Se convocaría nuevamente a Cortes, que profundizarían la reforma del ordenamiento jurídico; sin embargo, algunos mexicanos vieron en ello la ocasión para promover la autonomía y descentralización frente a la Península. Pero siguiendo la pro-

puesta del zar de Rusia, en Tropau, las potencias europeas afirmaron su pretensión de intervenir ante cualquier movimiento revolucionario que amenazara el orden legítimo. Los legitimistas emprenderían acciones contra los movimientos liberales de Portugal, Nápoles y Piamonte. El congreso de Versalles consintió que Francia cruzara los Pirineos nuevamente, enviando a España un ejército de 132 000 hombres, los “cien mil hijos de San Luis”, para restaurar el Antiguo Régimen, anterior a 1808.

Las expectativas novohispanas ante las bondades de una constitución democrática y liberal de la monarquía una vez más se vieron frustradas, por lo que quedó como única vía la independencia, esta vez apoyada por algunos oficiales realistas, encabezados por Agustín de Iturbide, que había entrado en tratos con los rebeldes que debía combatir.

La Constitución de Cádiz había muerto, pero no el espíritu de sus leyes, liberales y democráticas. Desde su aprobación en 1812, y con su restablecimiento en 1820, el modelo constitucional gaditano se difundió en Europa y América; se tradujo al alemán, francés, portugués, italiano y alemán. No sólo fue conocido entonces, sino que además fue objeto de estudios críticos e incluso de imitaciones. La crítica más severa provino desde luego de los absolutistas, pero también en parte de los liberales moderados más inclinados a admirar el modelo británico; los entusiastas del texto gaditano fueron generalmente los revolucionarios y progresistas europeos, que ya veían con escepticismo el constitucionalismo francés, que había derivado en el Terror y finalmente en el Imperio. Desde cierta perspectiva romántica, la Constitución de Cádiz era ejemplo de una obra jurídica proveniente de la heroica resistencia frente a la opresión tiránica, y su víctima. Dotada de semejante prestigio, la difusión del modelo constitucional gaditano adquirió enorme vigor en la primera mitad del siglo XIX, seduciendo incluso a algunos realistas con la idea de una monarquía liberal y democrática; se trataba de una solución posible a las guerras interiores, sobre todo en aquellos

lugares sin referentes constitucionales que permitieran adecuar las exigencias jurídico-públicas modernas.

En Hispanoamérica, y desde luego en México, las primeras constituciones tuvieron un referente directo en la de Cádiz, aunque sus fuentes fueron varias en lo que se refiere a la forma de gobierno, los derechos de los ciudadanos y la misma estructura constitucional. La Constitución de Cádiz, sin embargo, marcó el giro decisivo hacia esa historia constitucional propia, con una tendencia inequívoca: liberal y democrática, destinada a destruir definitivamente el Antiguo Régimen.

II TEXTOS PRECONSTITUCIONALES

LOS LINEAMIENTOS DE LÓPEZ RAYÓN

Contexto

Las ideas de libertad surgidas en América hicieron que hacia 1810, en Guanajuato, se reunieran en torno al intendente Juan Antonio Riaño el corregidor de Querétaro, Miguel Domínguez, y su esposa María Josefa Ortiz, además de Ignacio Allende, capitán del Regimiento de la Reina de San Miguel, y los oficiales Juan Aldama y Mariano Abasolo, junto con el cura del pueblo de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla, ex rector del Colegio de San Nicolás Obispo, de Valladolid. Su idea era derrocar el gobierno erigido tras el conocido golpe que se fraguó contra el virrey Iturrigaray y convocar la anhelada Junta Central del reino de la Nueva España, compuesta por representantes de las provincias, que debía gobernar en nombre del rey.

Estos planes tenían algo ya novedoso, intensamente beligerante y decisivo: la exclusión de los españoles. No eran pocos los que se entusiasmaban con la idea; era evidente el ánimo de los criollos, con su peculiar patriotismo, pero también el de otros que se sentían oprimidos por los peninsulares: los trabajadores rurales y urbanos del Bajío y los indios animados por los curas en el círculo de sus parroquias. La rebelión tenía fecha, para octubre de 1810; sin embargo, el 13 de septiembre las autoridades descubrieron la conspiración, persiguieron y arrestaron al grupo de Querétaro. María Josefa Ortiz de Domínguez se las arregló para

advertir a Aldama, que inmediatamente se trasladó a Dolores. Miguel Hidalgo y Costilla, con el mismo Aldama y Allende decidieron encender la rebelión. Era domingo, día de mercado, sonaron las campanas muy temprano por la mañana y ese día el cura de Dolores exhortó al pueblo a levantarse. Había en sus palabras no sólo una invitación que movía al interés (la abolición de los impuestos y la paga de un jornal), sino también y, sobre todo, una promesa casi mesiánica: el fin de la injusticia, de la miseria sufrida durante tres siglos.

Se trataba de reivindicaciones populares que venían acumulándose, que coincidían con las posiciones criollas de rechazo a lo español, en sus abusos y opresiones sobre la Nueva España; finalmente, se centraba la prédica del padre Hidalgo en una situación histórica concreta: la invasión napoleónica a la Península. Todo ello era oportuno y así lo muestra el éxito asombroso de la convocatoria. En Dolores, los alzados tomaron por sorpresa a las autoridades y cerca de 700 marcharon hacia San Miguel el Grande. Comenzaba así una larga lucha cuya culminación sería la independencia nacional.

Durante el tiempo de esa lucha por la libertad se dio una serie de acontecimientos trascendentales que influyeron en el constitucionalismo mexicano. El 21 de marzo de 1811, en una emboscada, el general Calleja apresó a los primeros caudillos insurgentes. Hidalgo fue juzgado, degradado como sacerdote, condenado a muerte y, el 30 de julio, fusilado. El cura José María Morelos, sin embargo, continuaba la lucha en el sur y lo hacía con brillantes triunfos militares, logrando amplia adhesión popular; en abril había fundado una provincia independiente, Tecpan, donde cobraba rentas nacionales. También López Rayón seguía la lucha libertaria y trabajaba por la definición política del movimiento rebelde: la reunión de un Congreso nacional. Un paso adelante iban los rebeldes de Caracas. En los primeros días del mes de julio, Simón Bolívar propugnaba en la Junta Patriótica formada por los insurgentes declarar en el Congreso nacional la independencia de España.

En el verano de 1811, el movimiento insurgente de la Nueva España, pese al revés de Hidalgo, se orientaba a una definición similar a la de Caracas. Sin embargo, conservaría por un tiempo el reconocimiento de Fernando VII. La independencia en los términos absolutos que se promovían al sur del continente tardaría en llegar, pero el camino estaba abierto.

La Junta de Zitácuaro

Morelos ejercía poderes soberanos sobre los espacios que iba ocupando, no sólo prodigando leyes libertarias, sino también mandando acuñar moneda en julio de 1811. Rayón promovía por su parte la reunión de una Junta Nacional. En un comunicado dirigido al general Calleja, fechado el día 22 de abril de 1811, Ignacio López Rayón y José María Liceaga expresaron lo siguiente:

La piadosa América intenta erigir un congreso nacional o junta nacional, bajo cuyos auspicios conservando nuestra legislación eclesiástica y cristiana disciplina, permanezcan ilesos los derechos del muy amado Sr. D. Fernando VII, se suspenda el saqueo y la desolación... La notoria utilidad de este congreso nos excusa exponerla...

Rayón escribía esta nota para conocer la opinión del enemigo, Calleja, respecto a la posibilidad de acordar la formación de la junta. El general realista respondió con ironía y sarcasmo, sugiriendo una condición inaceptable: la rendición de los insurgentes. Pero en los primeros días de julio de 1811, Rayón escribió a Morelos exponiéndole oficiosamente la notoria utilidad de la formación de la Junta Nacional, concertando la alianza de los insurgentes en la consecución de este objetivo, para apuntalar la lucha militar. José María Morelos respondió un mes después, el 13 de agosto, desde Tixtla:

En oficio de 13 de este julio, me dice V. E. desea saber el estado en que me hallo para realizar la idea de que formemos una junta a la que se sujeten todos los comisionados y jefes de nuestro partido, para embrazar los trastornos que la conducta de muchos de ellos originan a la Nación y la anarquía que se deja ver y será irreparable entre nosotros mismos.

Morelos indica a Rayón que a las tropas que acaudilla, el Ejército del Sur, las tiene bajo control. Hace una relación de su fuerza efectiva, pero sigue su respuesta y concentra el dictamen que se le pide en la utilidad que tendría en lo militar, en lo conveniente que sería para unir esfuerzos y recursos materiales para fortalecer y dirigir las campañas contra el virrey:

En cuanto a formar la Junta, parece que estábamos en un mismo pensamiento y muchos días ha que la he deseado para evitar tantos males por los que nada hemos progresado, y por ellos he padecido hambres y desnudeces hasta llegar el caso de vender mi ropa de uso... por socorrer las tropas.

Rayón pensaba en principio en una junta suprema formada por cinco miembros; uno de ellos debía ser el “Rayo del Sur”, Morelos. La guerra le impedía acudir, pero aceptaba la idea:

Esta Junta es legítima, por lo menos respecto de este rumbo de mi cargo, por ser consentimiento de todos estos pueblos y oficiales, y por dirigirse a su objeto esencial primario.

Un mes más tarde, en agosto, Ignacio López Rayón, el cura José Sixto Verduco —enviado por Morelos— y José María Liceaga declararon el establecimiento de la Suprema Junta Nacional Americana. Es interesante el encabezado de su primer bando, fechado en Zitácuaro, pueblo de la intendencia de Michoacán:

El Sr. D. Fernando Séptimo y en su real nombre la Suprema Junta Nacional Americana instalada para la conservación de sus derechos, defensa de la Religión Santa e indemnización y libertad de nuestra oprimida Patria.

Fernando VII sigue vivo para la junta. Impedido civilmente, sin embargo, la junta representa sus derechos, el catolicismo y los intereses de la patria: rey, religión y patria. El discurso mantiene la clave del interregno extraordinario, pero añade en sus principios axiomáticos la reivindicación libertaria. De manera progresiva, la idea patriótica, independentista, desplaza lo demás.

Esto se vio reflejado en el actuar de la junta cuando en la Península ocurrieron cambios que hicieron inminente el regreso de Fernando VII. Ante esta situación, los insurgentes y el ejército virreinal, enemigos intratables, se pronunciaron en nombre del mismo rey. La Junta Suprema de Zitácuaro parecía conciliar el regreso de Fernando VII y la definición autónoma, libre, de los destinos nacionales. También las Cortes de Cádiz participaron de ese optimismo: esperaban al “Deseado”, y su nombre aparecía encabezando papeles, oficios, pronunciamientos, decretos y hasta el propio texto constitucional. Pero en la Nueva España, José María Morelos comenzó a considerarlo innecesario; se impacienta. Rayón tendría que ofrecer alguna explicación larga de por qué la Junta Suprema dice permanecer fiel a Fernando VII. Es una estratagema:

Habrá sin duda reflejado V.E. que hemos apellidado en nuestra junta el nombre de Fernando VII... nosotros ciertamente no lo hubiéramos hecho, si no hubiéramos advertido que nos surte el mejor efecto: con esta política hemos conseguido que muchas de las tropas de los Europeos desertándose se hayan reunido a las nuestras; y al mismo tiempo que algunos de los americanos vacilantes por el vano temor de ir contra el rey, sean los más decididos partidarios que tenemos.

Es una carta reservada de Rayón para Morelos, fechada el 4 de septiembre. Tiene importancia porque aclara los sentimientos de la junta respecto a sus objetivos. Lo primero es seguir la lucha, no por el príncipe, sino por la independencia. Esto es decisivo, pues la Junta Suprema decía representar los derechos del rey, pero en realidad representaba otra cosa: los derechos de la patria, y de ellos no podía disponer arbitrariamente. Eso decía lo que sigue: la Junta Suprema no se sentía obligada a obedecer a Fernando VII, porque no sería justo. El fin, pues, era la independencia, y a ese objeto servía tan sólo el nombre del rey.

Los Elementos de Rayón

En el verano de 1812 no existía aún una ruptura definitiva de la Nueva España y España, pero se resquebrajaba la unidad política conforme se definían los límites del concepto de Nación que querían los insurgentes. Se organizaban en torno a la Suprema Junta Nacional y el más destacado de todos ellos en lo militar la reconocía. El 28 de junio de 1812, José María Morelos recibió de la junta el grado de capitán general, algo más que un honor para él:

El título de Capitán General con que Su Majestad [la junta] se ha servido agraciarme, lo he aceptado, como dictado de la Providencia Divina.

Comenzó en junio de ese año la más importante campaña militar del “Rayo del Sur”, que culminaría seis meses después, en noviembre, con la toma de la ciudad de Oaxaca, capital del obispado y la intendencia, al sur del virreinato novohispano. Mientras tanto, el licenciado Rayón procuraba conducir la guerra en el norte, pero sobre todo intentaría dar cierto sentido ju-

rídico a la empresa insurgente. Imaginaba un horizonte de estabilidad conformado según cierto ordenamiento constitucional.

Escribió un ensayo, una primera aproximación, un proyecto constitucional: los “Elementos Constitucionales”. Este documento es del verano de 1812 y tiene el máximo interés porque en él Rayón expresa la primera idea de un ordenamiento jurídico-político para la Nación; quizá no de forma brillante, ni tampoco exhaustiva, pero sí con una convicción que es necesario destacar: la necesidad de dotar a la Nación de los fundamentos de su libertad. No es una idea constitucional perfecta. Desde luego hay en ella equívocos, contradicciones entre la tradición monárquica, católica y el impulso independiente, democrático, liberal; esto es lo interesante, los apuntes de Rayón señalan un momento certero, que se proyectó hacia el futuro. Como dice al final del preámbulo:

No es una legislación lo que presentamos... pero manifestar a los sabios cuáles han sido los sentimientos y deseos de nuestros pueblos y cuáles sus solicitudes es lo mismo que hacerlo con los principios de una Constitución.

El preámbulo —en sí una justificación— comenzaba por reclamar la legitimidad de la junta, partiendo de la situación de ausencia del rey y acudiendo al principio de representación nacional, en que residía la soberanía (“Nosotros... tenemos la indecible satisfacción y el alto honor de haber merecido a los pueblos libres de nuestra patria componer el supremo Tribunal de la Nación y representar la majestad que sólo reside en ellos”). Esto suponía la negación de las Cortes españolas: “La independencia de la América es demasiado justa aun cuando España no hubiera sustituido al gobierno de los Borbones el de unas juntas a todas luces nulas, cuyos resultados han sido conducir a la Península al borde de su destrucción. Todo el universo, comprendidos los enemigos de nuestra felicidad, han conocido esta verdad”. La junta persigue entonces la felicidad.

Es el discurso insurgente de Hidalgo, con añadiduras que se habían ido incorporando en los últimos meses, desde la formación de la Junta de Zitácuaro, pero adquiriría una formulación positiva. La religión, que era, con la patria y el rey, una de las primeras reivindicaciones insurgentes, encabezaba los “Puntos de nuestra Constitución”, como la concebía Rayón: “1. La religión católica será la única, sin tolerancia de otra”, considerando la continuidad de la estructura eclesíástica (“2. Sus ministros por ahora serán y continuarán dotados como hasta aquí”), siendo apostólica y romana, defendiendo además su disciplina con una institución especial: “3. El dogma será por la vigilancia del Tribunal de la Fe”. De modo que el proyecto constitucional se afirmó como fuertemente conservador en el aspecto religioso, sin contemplar la libertad de cultos, manifestándose intolerante, hacia el interior y el exterior: “26. Nuestros puertos serán francos a las naciones extranjeras, con aquellas limitaciones que aseguren la pureza del dogma”. Hasta ese punto, Rayón era bastante claro, y también en la declaración fundamental: “4. La América es libre e independiente de toda otra nación”. Pero introdujo alguna ambigüedad enseguida, al tratar sobre los poderes públicos: “5. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del Señor Don Fernando VII y su ejercicio en el supremo Consejo Nacional Americano”. Aparentemente chocaban los principios de soberanía popular y monárquica, si bien la soberanía dimanaba (provenía) del pueblo y residía (radicaba) en el rey. Pero el origen de la soberanía era indiscutible, y también su valor (“6. Ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incontestable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia o felicidad de la Nación”). La solución insurgente era la misma que declaraban las Cortes, y tanto éstas como la junta se proclamaron depositarias de los derechos soberanos y decían representar plenamente a la Nación (valor superior inatacable: “27. Toda persona que haya sido perjura a la Nación... se declarará infame y sus bienes pertenecientes a la Nación”).

En cuanto a la afirmación de que la soberanía residía en la persona del rey, pareciera no tener importancia, estando preso en Bayona. Por eso la junta, que representaba a la Nación, reclamaba el ejercicio de la soberanía, y del mismo modo que las Cortes asumía de manera privilegiada la facultad de establecer el derecho: “21. Aunque los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la soberanía, el Legislativo lo es inherente, que jamás podrá comunicarlo”. De cualquier manera, carecía el punto 5 del proyecto de Rayón de una afirmación categórica, clara y distinta, sobre el carácter independiente de la Nación, que genéricamente llamaba América (no Nueva España, ni mucho menos México): desvinculada de cualquier otra nación, sí, pero no del rey. En la Nación se originaba la soberanía, pero residía en una persona que no podía ejercer sus derechos, por tanto los asumía el Supremo Congreso Nacional Americano, sin restricciones.

Rayón proponía también la creación de un “Protector Nacional”, acaso inspirado en las constituciones napoleónicas, nombrado por los representantes (punto 17) y que tenía la iniciativa legislativa: “18. El establecimiento y derogación de las leyes y cualquier negocio que interese a la nación deberá proponerse en las sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes”. No abunda el proyecto en el proceso legislativo, ni tampoco en la elección de los representantes, sin embargo, es claro que se remitía a los ayuntamientos de los pueblos: “23. Los representantes serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las capitales, sino de los pueblos del distrito”. Incluía el proyecto constitucional al menos tres puntos que señalaban su tendencia igualitaria, siguiendo el ejemplo de Hidalgo: “24. Queda enteramente proscrita la esclavitud”, y liberal en el sentido de defender los derechos de la persona: “31. Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado”, y también era

liberal la segunda parte de este punto, aun previniendo la posible excepción: “Se administrará con las ampliaciones y restricciones que ofrezcan las circunstancias, la célebre *Ley Corpus habes [sic] de la Inglaterra*”. Se ampliaban estos derechos, aunque también con excepciones, siguiendo el ejemplo de las Cortes: “29. Habría una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observaran las miras de ilustrar y no de zaherir las legislaciones establecidas”. Cerraban los “Elementos Constitucionales” con un párrafo entusiasta:

El pueblo americano, olvidado por unos, compadecido por otros y despreciado por la mayor parte, aparecerá ya con el esplendor y dignidad de que se ha hecho acreedor por la bizarria con que ha roto las cadenas del despotismo... hemos hecho sustituir la abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud y la felicidad a la miseria. ¡Benedicid, pues, al Dios de los destinos que se ha dignado mirar con compasión su pueblo!

Este párrafo, sin duda, expresaba la intención transformadora de la sociedad por obra del nuevo ordenamiento jurídico-político y resumía la finalidad que perseguían los Elementos de Rayón.

LOS “SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN”

Circunstancias históricas

En septiembre de 1812, Morelos escribió a Rayón para sugerirle transformar la Suprema Junta Nacional en un congreso, señalándole que consideraba que éste se había de componer de representantes por lo menos de las provincias episcopales y los principales puertos. Morelos tenía además una estrategia para el

logro de este objetivo: el número de cinco componentes de la junta lo entendía en un sentido político-militar, cuatro de ellos situados en los puntos cardinales y uno en el medio como enlace. Organizar cuatro ejércitos que protegieran por los cuatro vientos el nuevo gobierno. Rayón, por su lado, tenía otra idea: pretendía dirigir —como cabeza de la Junta Suprema— la guerra, trataba de asumir la autoridad, intentaba mandar y ordenar, lo que le atrajo crecientes conflictos en su relación con los demás jefes: a Morelos le envía un visitador incómodo y a los otros miembros de la junta, Liceaga y Verdusco, los bloquea.

En noviembre, poco antes de marchar sobre Oaxaca, Morelos escribió a Rayón para hacerle ver otra vez la necesidad de elegir al quinto vocal de la junta y le pedía que se le quitara la máscara a la independencia porque, según señalaba, ya era de todos conocida la suerte de Fernando VII. Esta máscara se refería sin duda a las ambigüedades del discurso insurgente respecto a la fidelidad al rey. Insistió en ello en un escrito posterior, también de noviembre, en el que comentó el proyecto constitucional del licenciado Rayón: “La proposición del Sr. D. Fernando VII es hipotética”, y en una carta personal al mismo: “Por lo respectivo a la soberanía del Sr. D. Fernando VII, como es tan pública y notoria la suerte que le ha cabido a este grandísimo hombre, es necesario excluirlo para dar al público la Constitución”. Otro de los apuntes de Morelos que a los “Elementos Constitucionales” interesa es el tocante a la formación del gobierno: en lugar de un solo “Protector Nacional”, Morelos propuso que hubiese uno de ellos por cada obispado. Es un punto de discrepancia. Los dos caudillos tenían un enemigo común, y más: mientras Rayón consideraba que la Constitución debía defender la religión católica sin tolerancia de otra, Morelos afirmaba que la toma de Oaxaca era obra de la “Guadalupana”; si uno se conservaba fiel al monarca, el otro, pese a su intención de desenmascarar la insurgencia, decía en Oaxaca obedecer a una junta que era legítima depositaria de los derechos del cautivo monarca.

Pero las diferencias las abrirá el modo en que uno y otro querían organizar el naciente gobierno.

Cuando Morelos tomó Oaxaca, parecía que no había mayor divergencia con Rayón. Exigió el juramento de la ciudad a la Junta Suprema prácticamente en los mismos términos de los “Elementos Constitucionales”, más o menos:

¿Reconocéis la Soberanía de la Nación Americana, representada por la Suprema Junta Nacional Gubernativa de estos dominios? ¿Juráis obedecer los decretos, leyes y Constitución que se establezca, según los santos fines porque ha resuelto armarse y mandar observarlos y hacerlos ejecutar? ¿Conservar la Independencia y Libertad de la América? ¿La religión Católica, Apostólica Romana? ¿Y el Gobierno de la Suprema Junta Nacional de la América? ¿Restablecer en el trono a nuestro amado rey, Fernando VII? ¿Mirar en todo por el bien del Estado y particularmente de esta Provincia?

Pero los comentarios a los puntos constitucionales que en cartas personales formulaba Morelos parecían inquietar a Rayón; le molestaban quizá, o no le eran indiferentes en todo caso, porque lo paralizaron durante meses. En enero de 1813, Morelos se dirigió a Rayón en los siguientes términos:

Estoy pendiente de la última expurgación sobre nuestra Constitución, cuyos Elementos devolvía V. E. con las adiciones que pudieron advertir mis cortas luces. Se pasa el tiempo y se aventura mucho... para no desquiciarnos, se hace preciso que V. E. me remita a toda diligencia la que ha de regir.

Y por entonces, Rayón va enfrentando nuevos asuntos. De hecho, hacia comienzos de 1813 entró en pleito con los otros dos vocales de la junta, Liceaga y Verdusco, con motivo de las campañas que emprendieron por iniciativa propia, descono-

ciendo su autoridad: Verduco avanzó temerariamente en Valladolid, donde fue derrotado con altos costos para los insurgentes, y Liceaga conoció su suerte en manos de Agustín de Iturbide, poniendo en riesgo a la propia junta. Rayón, como presidente de ésta, ministro universal de la Nación, amagó con destituirlos, desarmarlos y aprehenderlos. Ante esto, Morelos quedó como la única referencia para los insurgentes, debilitado Rayón y la misma junta.

El “Rayo del Sur” continuó la lucha, pero a la vez trató de definirla políticamente. En mayo escribió a Rayón sobre la necesidad de reunirse para reformar la Junta Gubernativa. Dueño de Oaxaca, decidió tomar el puerto de Acapulco, en el camino se libró definitivamente de Fernando VII y, conforme se abría el horizonte de la independencia, reconoció que era necesario, urgente, cerrar las expectativas en torno a la organización del gobierno y el ordenamiento jurídico. Evitar mayores divisiones y construir instituciones. Siguiendo la iniciativa de Carlos María de Bustamante, decidió sustituir la junta por un auténtico Congreso Nacional.

La iniciativa de Bustamante tuvo un valor importante. No sólo sugería ampliar democráticamente la representación nacional, sino que por ese medio adquiriera mayor legitimidad el gobierno, mayor fuerza también, tanta que le fuera posible sujetar a los hombres de armas que por su violencia desprestigiaban el movimiento insurgente ante la mirada pública. Se trataba de formar una instancia superior capaz de conformar las voluntades, construir el Estado, de las raíces de la Nación. No había duda de su utilidad, pero ¿dónde y cuándo?: pronto, y en Oaxaca, dice Bustamante; sin embargo, Morelos prefiere Chilpancingo.

Desde Acapulco, el 28 de junio de 1813 lanzó Morelos la primera convocatoria para la reunión del congreso: que los pueblos en cada subdelegación del territorio bajo control insurgente eligieran un elector, para que promoviera los derechos de la provincia que representaba, quien debería reunirse en una Junta

General de Representantes en Chilpancingo, el 8 de septiembre de 1813. Morelos advertía a los electores:

Que sus votos deberán recaer precisamente en sujeto americano de probidad y de conocidas luces, recomendable por su acendrado patriotismo y, si posible es, nativo de la misma provincia, como que va a ser miembro del Congreso, defensor y padre de todos y cada uno de los pueblos de su provincia, para quienes debe solicitar todo bien y defenderlos de todo mal.

Este plan, razonable, preciso, posible para la formación del congreso, disgustó al licenciado Rayón, que se sintió desplazado.

La junta que presidía sería inminentemente sustituida y sus “Elementos Constitucionales” tuvieron que ser desestimados en lo que tocaba al gobierno. El 12 de julio, Morelos comentó en carta para Bustamante la reacción descompuesta, necia, orgullosa del licenciado: “Aunque el señor Rayón se desentiende de estar citado y emplazado por mí... para el día 8 de septiembre en el pueblo de Chilpancingo, lugar seguro y en el que ninguno de los concurrentes reside —para que no se diga que el uno manda más que el otro—, y centro de las distancias; pero no valdrá este estímulo... se le han hecho tres citaciones, y a las dos últimas de junio y julio no podrá negar que las ha recibido”. El 3 de agosto, Morelos reprende a Rayón, que se empeñaba en reclamar su autoridad: “Veo que, reasumiendo en sí todos los poderes con el pretexto de salvar a la patria, quiere que ésta perezca”.

El encono aumentó, en perjuicio de Rayón, quien se quedó solo defendiendo su proyecto constitucional, que consideraba si no definitivo, sí al menos el que conduciría seguramente a la Constitución. Ante esta situación, la polémica entre la junta y el congreso se resolvió por la disminución política de Rayón y la potencia ganada por Morelos, por la fuerza y por la capacidad de convocatoria, de seguridad y de confianza que infundía el “Rayo

del Sur”; tenían dos cosas en común al menos: se trataba de la lucha por los derechos de la Nación y de la Constitución que habían de regir sus destinos.

Bustamante y, antes que él, fray Vicente de Santa María, y posiblemente otros, trabajaron en un proyecto constitucional completo; tenían además el ejemplo reciente de una legislación liberal, que podía ser perfeccionada: la de Cádiz. Comenzó entonces a cobrar significado la idea moderna de Nación, como concepto en torno al cual se organizaban el gobierno y el ordenamiento jurídico-político.

En primer lugar, interesaba a Morelos la organización del gobierno, los poderes públicos emanados por supuesto de la Nación y, en principio, el Ejecutivo. El carácter que Morelos imaginaba para este último era, desde luego, militar, y si bien había de ser elegido por los representantes de la Nación, sólo eran elegibles los oficiales de más alta graduación. Para septiembre se redactó un plan, un reglamento más completo para la organización del gobierno de Chilpancingo, publicado el día 11.

La idea de Nación, según puede leerse en el exordio del reglamento, era la justificación de todo:

Convencido —dice Morelos— de la necesidad de un Gobierno Supremo que, puesto al frente de la Nación administre sus intereses, corrija los abusos y restablezca la autoridad e imperio de las leyes... un cuerpo representativo de la Soberanía Nacional, en cuya sabiduría, integridad y patriotismo podamos librar nuestra confianza y la absoluta dirección de la empresa en que nos ha comprometido la defensa de nuestros derechos imprescriptibles.

La Nación tenía entonces unos derechos absolutos, perpetuos, de los cuales se derivaban los poderes públicos que habían de componer el gobierno y, por lo tanto, serían la clave del discurso en Chilpancingo.

No aparecía aún, sin embargo, la idea de Rousseau sobre la voluntad general, pero había un voluntarismo que se manifestaba al parecer vigorosamente, una voz que se alzaba sobre las demás: la del “Rayo del Sur”, que, según denunciaba la primera persona en que estaba escrito el exordio, pretendía interpretar el sentir de la Nación, que ni era el de la Nueva España, ni el de México aún, sino el de América. En Chilpancingo estaban citados los representantes de las provincias de la América septentrional, que habían de designar la persona que ocupara el poder Ejecutivo, en los términos antes dichos, y conservando, reteniendo, el poder Legislativo.

Finalmente, el reglamento del congreso contemplaba cierta, confusa, división de poderes: limitaba sus facultades, atribuciones y relaciones ordenando los procedimientos operativos del gobierno, incluso programando sus actividades una vez instalado. En el punto 17 de éste se señalaba incluso que

Procederá el Congreso con preferencia a toda otra atención, a expedir con la solemnidad posible un decreto declaratorio de la independencia de esta América respecto de la Península española, sin apellidarla con el nombre de algún monarca, recopilando las principales y más convenientes razones que la han obligado a este paso, y mandando que se tenga esta declaración por Ley fundamental del Estado.

Se trataba de una aproximación a un ordenamiento constitucional propio de la Nación que imaginaban los insurgentes. Poseía unos derechos, sí, pero permanecía aún en el estatus de una idea abstracta sin referencia concreta al gobierno (que aún no existía como tal) o al territorio (más allá del dominio insurgente). Carlos María de Bustamante redactó el discurso que Morelos pronunció en la apertura del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813. Estas palabras eran una primera exposición en la que se describía la Nación: se comenzaron a imaginar sus componentes, sus ligaduras, sus fundamentos histórico-políticos.

¡Morir o salvar la patria! fue la exclamación con que se introdujo la idea de Nación: patriotismo criollo que se venía transformando en nacionalismo insurgente, representado, y esto es lo interesante, por los heroicos caudillos del Anáhuac: referencia que remitía a la denominación antigua de México, el valle donde los primeros mexicanos erigieron su civilización.

La mención del Anáhuac implicaba la ruptura con el pasado inmediato y la certidumbre de un nuevo comienzo histórico: la recuperación del tiempo remoto, original de la Nación, la única historia significativa y válida, imaginada con esplendor y ahora con libertad sobre todo. Este retorno al origen se relacionaba con otros símbolos que aparecían en el discurso de apertura del congreso.

De esta manera se convocaba a los mexicanos de la antigüedad para que asistieran al acto en que se reivindicaban todos los daños perpetrados en su contra, y en contra de la Nación por extensión: “¡Genios de Moctezuma, Cacama, Cuauhtémoc, Xicoténcatl y Calzontzin, celebrad en torno de esta augusta asamblea... el fausto momento en que vuestros ilustres hijos se han congregado para vengar vuestros ultrajes y desafueros y librarse de las garras de la tiranía y fanatismo que los iba a sorber para siempre”. No es el nacimiento de una Nación nueva, sino su renacimiento: al año de la conquista, 300 años atrás, en 1521, sucedió el de la libertad, 1813: “En aquél se apretaron las cadenas de nuestra servidumbre en México-Tenochtitlan; en éste se rompen para siempre en el venturoso pueblo de Chilpancingo”. Y es un retorno a la comunidad política original, auténtica: “Vamos a restablecer el Imperio mexicano, mejorando el gobierno”. La Nación adoptó cierta forma cultural, histórica, bajo supuestos políticos concretos, de realización de ideales de justicia y libertad, según una forma jurídica.

Esto último lo expresaba ya el célebre discurso de Morelos, conocido como los “Sentimientos de la Nación”, también leído en la apertura del congreso, el 14 de septiembre de 1803.

Trascendencia

Los “Sentimientos de la Nación” constituyeron un proyecto constitucional propiamente en el que se definía la independencia: “1. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía”; también se afirmaba claramente la soberanía nacional y la forma de su ejercicio: “5. Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números”.

Este documento sugería también una organización del gobierno contraria al despotismo, evitando la concentración de poderes, y liberal, por eso: “6. Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos”; y liberal también al pronunciarse por la protección de la persona y sus propiedades: “17. Que a cada uno se le guarden sus propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado”; igualitaria además, principio básico de la forma democrática: “15. Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud”; suprimiendo los rastros del dominio opresor español: “22. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian”. Pero no rompió del todo con la tradición, pues se manifestaba intolerante en lo que a libertad de cultos se refería: “2. Que la religión católica sea la única sin tolerancia de otra”.

Los “Sentimientos de la Nación” finalmente se orientaban hacia una definición en la que el derecho no sólo se consideraba un valor superior, en su orientación general, homogeneizadora, universalista (“13. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio”; si bien la redacción de este punto dejaba abierta la puerta a la excepción, a las leyes particu-

lares y al privilegio de ciertos cuerpos: los religiosos y militares, por ejemplo), sino que además consideraba la legislación, en ánimo típicamente ilustrado, factor de progreso, de transformación social, de cambio histórico: “12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben de ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”. La idea moderna de constitución, de esta forma, comenzó a cristalizar en la insurgencia.

De manera que la Nación rescató la historia en que cifraba la razón de su existir, única, singular: no la española, sino la más remota, primordial, el antiguo Anáhuac: espejo del porvenir también. La revolución era así completa, un retorno al origen: pero, además, lo esencial precedía la existencia, la Nación tenía sentimientos que el “Rayo del Sur” interpretaba en forma de preceptos que habían de guiar la redacción de una constitución destinada a definir objetivamente la existencia de la Nación.

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

La formación del texto constitucional

El 6 de noviembre de 1813, el Congreso instalado en Chilpancingo hizo constar en un acta solemne la *Declaración de Independencia* en la que se determinó “rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español” y, a finales de ese año, Morelos, nombrado por el Congreso Nacional titular del Ejecutivo del naciente gobierno, autónomo, libre de España, iniciaba una campaña militar para afirmar por las armas la obra insurgente; sin embargo, su desenlace fue imprevisto, y súbito. El 25 de diciembre se dio la derrota de los insurgentes en Valladolid a manos de Iturbide, que se iba convirtiendo paulatina-

mente en el persecutor de quienes estaban del lado de la insurrección.

Las derrotas que fueron sufriendo los insurgentes hicieron que hacia finales de enero, en Chilpancingo, los diputados dispusieran mulas para cargar la imprenta y la tesorería del Congreso. El abogado Rayón condujo la caravana y Vicente Guerrero la escoltó hasta el encuentro con Morelos, en febrero de 1814. El día 26, en Tlacotepec, fueron embestidos por Armijo, perdiendo equipajes, provisiones, archivos, planos, sellos, municiones y la imprenta en piezas. Comenzaba así el peregrinaje del Congreso. Las plazas insurgentes fueron cayendo, conforme los caudillos eran capturados y fusilados. Hacia mediados de marzo, el Congreso intentó recomponerse:

La Nación se reanima con asombro —así comienza un documento del 14 de marzo—; a su vista, y en todas partes, la constancia incansable de los guerreros hace renacer la fuerza que preconizaba arruinada la jactancia engañadora de nuestros tiranos. ¿Qué importa que los desastres de la guerra hayan interrumpido por algún tiempo el curso de nuestras victorias?... ¿Se extinguió el odio a la tiranía que alarmó la Nación y la mantiene en la arena a despecho de los reveses?

La lucha sigue y el gobierno permanece, pero notablemente modificado:

Cuando en su primera instalación se indicó la división de Poderes, todavía estaban informes los establecimientos primitivos de donde emana la justa separación de sus atribuciones; y el cuerpo legislativo, no asignadas aún sus facultades, creyó que su primera obligación era arreglarlas por los principios luminosos y seguros que han guiado a las naciones libres en la formación de sus gobiernos. La autoridad ejecutiva, depositada interinamente en el Generalísimo de las Armas, volvió al Con-

greso, para salir de sus armas más perfeccionada y expedita. Sin convulsiones, sin reyertas ni discordias, han coincidido todos en las mismas opiniones, y a vista de la patria moribunda, todos han acudido a salvarla.

De manera que el Congreso tomó el poder Ejecutivo, quitándoselo a Morelos. Los vocales habían aumentado a 16, para “dar a sus deliberaciones más peso, a sus sanciones más autoridad y a la división y equilibrio de poderes más solidez y utilidad”, como si el número les diera mayor fuerza, admitiendo la lógica de la representación; de ahí que el propósito político que se fijaron fue también abrir la participación, proponiendo la creación de una institución que conservara su prestigio mitológico, aunque siempre perfeccionable. El gobierno permanecía, esto es lo decisivo, no se rompía ni dividía mientras se conservara unido el Congreso.

La separación de Morelos del poder Ejecutivo fue una medida drástica, sí, pero no se procuró con ello disminuir el poder personal del caudillo, debilitado para entonces, sino precisamente fortalecer en general el gobierno: suprimir la confusión abierta por el diseño original de sus instituciones, en especial, la división de poderes y su funcionamiento; producir confianza, seguridad, por la unanimidad de propósitos; cerrar la incertidumbre abierta por las últimas y tremendas derrotas del ejército insurgente, y en última instancia atraer en unas Cortes a los jefes rebeldes y sus clientelas locales y regionales. El Congreso se había internado en la provincia de Michoacán. En Uruapan se estacionó casi tres meses, hasta que, acosado por los realistas, se refugió en haciendas que halló por su camino. Morelos en todo momento procuró proteger el Congreso con la fuerza que fue capaz de recuperar, asegurando, contra las expectativas de Calleja, la unión del movimiento insurgente.

El 1 de junio, Liceaga, a nombre del Congreso, publicó un *Manifiesto* en el que expresaba precisamente la constancia y so-

lidez de sus proyectos. En él se planteaba que no había disensiones entre los insurgentes y se anunciaba la elaboración de una constitución provisional, liberal y democrática:

Para la consecución de tan importantes fines, la comisión encargada de presentar el proyecto de nuestra Constitución interina, se da prisa para poner sus trabajos en estado de ser examinados y en breves días veréis, ¡oh pueblos de América!, la carta sagrada de libertad que el Congreso pondrá en vuestras manos, como un precioso monumento que convencerá al orbe de la dignidad del objeto a que se dirigen vuestros pasos. La división de los tres poderes se sancionará en aquel augusto código; el influjo exclusivo de uno sólo en todos o alguno de los ramos de la administración pública, se proibirá como principio de la tiranía; las corporaciones en que han de residir las diferentes potestades o atribuciones de la soberanía, se erigirán sobre sólidos cimientos de la dependencia y la vigilancia recíprocas; la perpetuidad de los empleos y los privilegios sobre esta materia interesante, se mirarán como detractoras de la forma democrática de gobierno. Todos los elementos de la libertad han entrado en la composición del reglamento provisional, y este carácter os deja ilesa la imprescriptible libertad de dictar en tiempos más felices la Constitución permanente con que queráis ser regidos.

Respecto a la aclaración sobre el supuesto conflicto entre los jefes, Morelos añadió, en respuesta a su redactor Liceaga:

Señor: Nada tengo que añadir al Manifiesto que V. M. ha dado al pueblo sobre puntos de anarquía mal puesta; lo primero, porque V. M. lo ha dicho todo; lo segundo, porque cuando el señor habla, el siervo debe callar... Digan cuanto quieran los malvados; muevan y promuevan todos los resortes de su malignidad los enemigos, que yo jamás variaré de un sistema que

justamente he jurado, ni entraré en una discordia que tantas veces le he huido. Las obras acreditarán estas verdades.

Y es verdad, Morelos admitió la autoridad del Congreso, aun cuando pudiera afectar su condición personal y guardándose reservas, suspicacias terribles respecto al licenciado Rayón; también los vocales, a salto de mata, durmiendo al raso, trabajando debajo de los árboles a veces, sufriendo padecimientos, honrarían las palabras francas del “Siervo de la Nación”, que habría de morir defendiendo el Congreso.

Para agosto de 1814, los vocales seguían en su periplo itinerante una ruta azarosa, desde Chilpancingo, pasando errantes por las poblaciones de Chichihualco, Tlacotepec, Tlalchapa, Guayameo, Huetamo, Tiripitío, Santa Efigenia, Apatzingán, Tancítaro y Uruapan. Tenían para entonces avanzada la Constitución, pero sería hasta octubre, tras su regreso a Apatzingán, cuando se llevaran a cabo los juramentos solemnes del nuevo código.

Los fundamentos de la Constitución de Apatzingán

El día 22 de octubre de 1814 fue promulgado el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, con el siguiente proemio:

El Supremo Congreso Mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración que, reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos

como luminosos en que pueden solamente cimentarse una constitución justa y saludable.

El Decreto Constitucional de Apatzingán contenía 242 artículos, divididos en dos apartados. El primero de ellos era propiamente dogmático, titulado “Principios o elementos constitucionales”, seguramente siguiendo en esta denominación a Rayón, pero adoptando la forma sistemática en que fue organizada la constitución estadounidense —de 1776-1777—, con su primera parte de *Declaration* o *Bill of Rights*, y también las francesas —desde luego con sus variaciones, de 1791, 1793, 1795 (o del Año III)— con su *Declaración de Derechos*.

El Decreto de Apatzingán pretendía eso precisamente, establecer desde el comienzo del texto los principios en que se basaba el ordenamiento jurídico-político: introducir el concepto moderno de Nación para definir la soberanía, el mecanismo representativo de su ejercicio, así como la división de poderes y definir de una vez los derechos individuales y las obligaciones de la ciudadanía.

El segundo apartado correspondía a la parte orgánica —o *Frame of Government* en la estadounidense—, titulado “Forma de gobierno”, que estructura a partir de la anterior, según el principio de división de poderes, la integración y facultades de los poderes públicos, incluyendo una definición del territorio que abrazaba el Estado y la organización de los procesos en que se realizaría el sufragio, siguiendo en este punto a la Constitución de Cádiz, estableciendo juntas de parroquia, de partido y de provincia.

El primer apartado, “Principios o elementos constitucionales”, contenía seis capítulos, el primero de ellos con un artículo único, en que se expresaba intensamente una de las reivindicaciones fundamentales de la insurgencia desde su inicio: capítulo I, “De la religión. Artículo 1º. La religión católica apostólica romana es la única que se debe profesar en el Estado”. Ciertamente que la

Constitución de Cádiz se pronunciaba en un sentido similar (“Art. 12. La religión de la Nación Española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”), pero en su Título II, capítulo II, no a la cabeza del texto constitucional y refiriendo este principio a la identidad de la Nación; en virtud de ello asumía su protección, diferencia que pareciera apenas de matiz y de orden: en el decreto mexicano se afirmaba la intolerancia religiosa inmediatamente como fundamento del Estado, que, en rigor, precedía la definición positiva de la Nación.

El capítulo II de la primera parte se titulaba “De la soberanía”. En él se comenzaba con la definición política del concepto: “Artículo 2º. La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía”; “Artículo 3º. Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible”. La afirmación de la soberanía nacional se presentaba en dos proposiciones:

Artículo 4º. Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.

Artículo 5º. Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.

El artículo 4º del decreto es interesante por sus influencias y también por la utilización, decididamente revolucionaria, que hacía de los conceptos prestados: se reconocían los rastros de

afirmaciones insurgentes afines, sin embargo, debía mucho al artículo 2° de Cádiz, muy sentido debido a las abdicaciones de la familia Borbón a favor de Napoleón: “La Nación española [...] no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”. Los constitucionalistas mexicanos tuvieron la misma precaución: la amenaza era la misma, sin embargo no la referían a la Nación en abstracto, sino al gobierno, rechazando enfáticamente la monarquía.

En Apatzingán se sustituyó significativamente la Nación que obsesionó a los diputados de Cádiz por el gobierno que aparecía en la Declaración de Independencia de Estados Unidos: “Los gobiernos han sido instituidos entre los hombres para asegurar estos derechos [naturales], y derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados”; conserva además su sentido revolucionario: “Cuando cualquier forma de gobierno se hace destructiva de estos fines, el pueblo tiene derecho a alterarla y abolirla, y a instituir un nuevo Gobierno fundado en tales principios y organizando sus poderes en la forma más idónea posible para llevar a cabo su seguridad y felicidad”. Pero hay diferencias.

Los constitucionalistas mexicanos sustituyeron en el artículo 4° los derechos naturales que estructuraban y justificaban los postulados originales, estadounidenses primero, después franceses, por la “protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad”.

De modo que el Congreso mexicano dio prioridad al valor de la seguridad, como lo exigía la situación de guerra prevaleciente, sin despreciar las útiles abstracciones metodológicas del constitucionalismo moderno; también en el artículo 4°, los ciudadanos formaban un contrato o pacto social voluntario, y también tenían unos derechos naturales, que sin embargo aparecieron hasta avanzado el decreto, en el primero de los 16 artículos que componían el capítulo V, “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. Artículo 24. La felicidad del

pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas”. La influencia fue aquí indirectamente gaditana (otra vez, al sustituir “Nación” por “gobierno”: “Artículo 4. La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen... Artículo 13. El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación...”), pero sobre todo francesa; proviene de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789: “Artículo 2º. El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”, y directamente de la *Declaración de 1793*, que suprime el derecho de resistencia: “Artículo 1º. El gobierno se instituyen para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles”; “Artículo 2º. Estos derechos son la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad”. La redacción es la misma, pero invertida.

El primer derecho que se afirmaba en el decreto era eminentemente revolucionario; en el artículo 4º, los ciudadanos unidos en sociedad “tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera”.

Este principio político fundamental, sobre la autodeterminación, fue tomado directamente de la declaración estadounidense, también producto de un proceso de ruptura frente a otro gobierno, el inglés, y de creación de uno totalmente nuevo, y propio. Aquí tomaron distancia los mexicanos respecto a los españoles, al recordar que fue rechazado en Cortes el postulado del proyecto para el “Artículo 3º. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales y de adoptar

la forma de gobierno que más le convenga”, con lo que quedó partida la oración, sin el complemento final.

La solución de Cádiz seguía a la francesa, refiriendo los derechos de la soberanía a la Nación. En Apatzingán, el orden se invierte: si “establecer la forma de gobierno que más convenga [...] constituye la soberanía”, y si los ciudadanos “tienen derecho incontestable a establecer el gobierno”, por tanto “la soberanía reside originariamente en el pueblo” o la Nación, compuesta por la unión de aquellos ciudadanos.

La parte dogmática del decreto, “Principios o elementos constitucionales”, sugiere una construcción democrático-liberal. El artículo 5º define su carácter democrático: la soberanía residía originalmente en la Nación y se ejercía por representación, elegida por los ciudadanos según lo definía la legislación, en condiciones de igualdad (artículo 6º); aunque el Congreso, consciente de posibles objeciones, tomaba la precaución de admitir con el pretexto de la guerra y los impedimentos del momento, siguiendo el ejemplo de las Cortes Extraordinarias españolas, la representación supletoria (artículo 7º), con “tácita voluntad de los ciudadanos”.

La ciudadanía merece varios capítulos de la primera parte del decreto, pero en lo esencial se refería a ella el “Capítulo III. De los ciudadanos. Artículo 13. Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella”. “Artículo 14. Los extranjeros radicados en este suelo que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la Nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley”. El artículo 12 sugería ya la orientación liberal del decreto, disponiendo la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial: “No deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”.

Quedaba perfilado así el carácter del primer intento constitucional de México, el proyecto más completo sin duda del periodo

insurgente. Los capítulos V y VI de la primera parte eran también interesantes. De los 16 artículos (del 24 al 40) que comprendía el capítulo V, “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, conviene comentar algunos en que se aprecian las convicciones políticas de los diputados de Apatzingán.

El artículo 25 incluía ya la destrucción de las distinciones hereditarias, que en el caso americano se proyectaban sobre los oficios públicos (“es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado”), exaltando la igualdad y, en un sentido republicano, admitiendo los reconocimientos y el prestigio sólo mediante el despliegue de las virtudes, los talentos y el mérito, siempre en beneficio público: “Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado”. Merecen atención los artículos destinados a proteger a la persona, por su definición liberal:

Artículo 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Artículo 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto, y castigado con la severidad que mande la ley.

Artículo 30. Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado.

Artículo 31. Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.

Artículo 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto...

También liberal es la protección de la propiedad privada:

Artículo 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades, y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan la ley.

Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación.

Estos artículos tenían precedentes claros en fuentes estadounidenses y francesas, pero adoptaban una significación en el momento histórico concreto en que se elaboró el Decreto de Apatzingán, durante la lucha contra el absolutismo; en especial pertenecía a las reivindicaciones insurgentes más auténticas de la libertad de empresa: “Artículo 38. Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública”, si bien se sugiere la planeación de una política económica de Estado. Igualmente se compromete el Estado en la educación, en su proyección ilustrada: “Artículo 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. Finalmente, derivado del anterior y completando los derechos del ciudadano, se hacía un pronunciamiento por la libertad de expresión, si bien con graves restricciones religiosas, políticas y morales: “Artículo 40. En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”. Las definiciones del decreto fueron liberales, pero en más de un punto moderadas.

El artículo único del capítulo VI, “De las obligaciones de los ciudadanos”, expresaba la situación extraordinaria, de guerra, que enmarcaba los postulados anteriores: “Artículo 41. Las obligaciones de los ciudadanos para la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes, y de la vida, cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma

el verdadero patriotismo”. A pesar de las condiciones extraordinarias que imponía el enfrentamiento bélico, existía en Apatzingán la determinación de afirmar la supremacía del derecho, el *Rule of Law* inglés, la *volonté générale* de Rousseau, y las penas necesarias, útiles y proporcionadas de Beccaria:

Artículo 18. La ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional.

Artículo 19. La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro, que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.

Artículo 20. La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general.

Artículo 23. La ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad.

Ciertamente, la filiación doctrinal de estos artículos fue clara; de Rousseau era la idea de que “la ley es la expresión de la voluntad general” (también: “La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba... es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general”), que se identificaba con la Nación en su concepto jurídico-político moderno: se “enuncia por los actos emanados de la representación nacional”. El objeto de la felicidad común, fin supremo a que apuntaba la legislación, correspondía típicamente al optimismo ilustrado, y venía expresado de manera constante en los discursos de Hidalgo, como ya se ha destacado. Pero además, la ley, según el decreto, estructuraba racionalmente las acciones de los ciudadanos, definiendo el carácter plenamente moderno de la constitución, racional-normativo.

La parte orgánica, “Forma de gobierno”, se organizaba a partir de los artículos precedentes, de la parte dogmática, y especialmente del artículo 27 antes citado: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos”. La garantía social así definida, centrada en la defensa de los derechos del ciudadano, correspondía a la definición de constitución democrático-liberal, como indicaba el artículo 16 de la *Declaración* francesa de 1789: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”. Subraya este carácter la responsabilidad de los funcionarios públicos, para cuya realización se tomaba de las instituciones indianas el Juicio de Residencia, con un tribunal especial, como forma de control ministerial.

El único poder constituido en el momento de promulgación del decreto era el Congreso, por eso a partir de esta institución se crearon y organizaron los demás poderes, según el capítulo II, “De las supremas autoridades. Artículo 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia”. El Supremo Congreso se componía de diputados elegidos uno por cada provincia (artículo 48), y se organizaba el sufragio a la manera de la Constitución de Cádiz, por juntas electorales de parroquia, partido y provincia (capítulos V-VII del Decreto Constitucional de Apatzingán; en la Constitución de Cádiz: “Capítulo II, del nombramiento de diputados de Cortes, Art. 34. Para la elección de los diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia”, y también capítulos III-V). Los diputados, según el artículo 44, eran “iguales todos en autoridad”.

En la división de poderes destacaba la preponderancia notoria del poder Legislativo. Baste decir que según el capítulo VIII,

“De las atribuciones del supremo congreso”, le correspondía: “Artículo 103. Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios de estas corporaciones, y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este Decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos”. El Congreso nombraría también a los representantes diplomáticos (artículo 104) y a los generales del ejército (artículo 105); examinaría, discutiría, sancionaría, interpretaría y derogaría las leyes (artículo 106); declarararía la guerra y arreglaría la paz (artículo 108), y establecería la fiscalidad (artículo 113).

El poder Ejecutivo quedaba muy debilitado, fraccionado. Cabe señalar que, según el capítulo X, “Del Supremo Gobierno. Artículo 132. Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos [...] serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso”. Y como se dijo ya, según el capítulo XI, “De la elección de individuos para el Supremo Gobierno. Artículo 151. El Supremo Congreso elegirá en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas, y a la pluralidad absoluta de votos, un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno”. El Congreso le otorgaba una serie de atribuciones y funciones, todas ellas reguladas por el poder Legislativo, militares sobre todo, y también, señalaba el “Artículo 163. Cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos, y el pasto espiritual de la doctrina”. Una serie de medidas fuertemente restrictivas, del artículo 166 al 174, completaban la configuración del poder Ejecutivo.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana era, por su título, de carácter instituyente y abundaba en declaraciones en ese sentido, de creación de un nuevo gobierno, y también de afirmación autonomista: “Artículo 9º. Ninguna Nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su sobe-

ranía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones”. La ruptura frente a la forma política española, la monarquía, se expresaba por supuesto en el traslado total del poder supremo, en el que se condensaban los derechos de la soberanía, del rey a la Nación. Tal sustitución, para ser más expresiva, si se puede, la acompañaron los vocales de Apatzingán de los valores sustantivos, máximos, de la majestad soberana, así: “Artículo 10°. Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiese por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública como delito de lesa nación”, y también: “Artículo 15. la calidad de ciudadano se pierde por crimen de herejía, apostasía y lesa nación”.

El delito de lesa majestad se convertía en uno de lesa nación, y esa nación adquiría una composición propia, los ciudadanos mexicanos, un nombre además y una objetivación territorial en que se definían los límites espaciales de su jurisdicción, y del alcance de la norma constitucional emanada de su voluntad. En el capítulo I de la parte orgánica, “De las provincias que comprende la América Mexicana. Artículo 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana, y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre, y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido, las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y nuevo reino de León”. El concepto de Nación va perdiendo así su definición abstracta.

Importancia y vigencia

El concepto de Nación contenido en este Decreto Constitucional correspondía a cierta idea que los insurgentes venían construyendo, desde sus precedentes patrióticos, criollos, de identi-

dad fortalecida por oposición a lo español y por el romanticismo en la construcción de una comunidad imaginaria, que comenzaba a llamarse México: recuperar la historia remota, antigua, original, auténtica ubicada en el mítico Anáhuac, al tiempo que los constitucionalistas elevaban la unidad y autodeterminación de la Nación al nivel de valor supremo, sustituyéndolo por su contrario, el rey, y se afirmaba simultáneamente la libertad individual y la igualdad, en la definición misma de Nación, compuesta por ciudadanos iguales ante la ley con derechos indestructibles de seguridad, libertad, propiedad; rompiendo, en suma, las fuentes de legitimidad del poder político, relacionadas con el dominio español, en que se concentraban, por el contrario, los valores negativos del pasado —aislando la religión y la lengua como atributos propios— y del porvenir: en lo español se identificaban los obstáculos concretos de la realización de la felicidad de la Nación. Para la consecución de este fin, cuya condición era la independencia, desde luego, se promulgaba el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, como orgullosamente declararon los diputados de la provincias mexicanas a sus conciudadanos, los mexicanos, al día siguiente de la solemne sanción, juramento y promulgación, el 23 de octubre de 1814:

La profesión exclusiva de la religión católica, apostólica y romana, la naturaleza de la soberanía, los derechos del pueblo, la dignidad del hombre, la igualdad, seguridad, propiedad, libertad y obligaciones de los ciudadanos, los límites de las autoridades, la responsabilidad de los funcionarios, el carácter de las leyes: he aquí, mexicanos, en qué estriba la forma de nuestro gobierno. Los principios sencillos que se establecen para ilustrar aquellos grandiosos objetos, descifran el sistema de nuestra revolución, demuestran evidentemente la justicia de nuestra causa, alumbran los senderos que han de seguirse para el logro de nuestra independencia.

A decir verdad, el logro de la independencia estaba aún lejos. El Supremo Gobierno de Apatzingán estaba diseñado según el esquema de un triunvirato, siguiendo el modelo francés de la Constitución de 1799, o del *Año VIII*, en el cual el gobierno se atribuía a tres cónsules.

No obstante, la aplicación no fue ni podía ser la misma, porque no otorgaba el peso del poder Ejecutivo a un sobresaliente primer cónsul, y porque en definitiva no concurrían en ninguno de los tres miembros del Supremo Gobierno mexicano —José María Morelos, José María Liceaga y José María Cos— las cualidades de Napoleón Bonaparte, que precisamente sería el primer cónsul francés, quien hizo el cargo vitalicio en la Constitución de 1802, o del *Año X*, abriendo el camino al artículo 1º de la de 1804, o del *Año XII*, en que se leía: “El Gobierno de la República se confía a un Emperador”, declarando hereditaria semejante dignidad. La guerra dispersaría el poder Ejecutivo, y también impediría el funcionamiento del Legislativo, mientras permanecía sin organización el Judicial.

El Decreto Constitucional no tendría vigencia; en todo caso serviría para desunir, en su momento más vulnerable, el movimiento insurgente; se trataría de desvirtuar el Congreso por no cumplir rigurosamente con la letra de ley: las facciones se alzarían en defensa de la Constitución. Pero, en lo que interesa, los postulados de Apatzingán marcaron referencias democrático-liberales con las que se ensayaría en México, a partir de entonces, una vez y otra más.

III NACIMIENTO DE UNA NACIÓN

EL PLAN DE IGUALA

Los acontecimientos que dieron origen al plan

Fernando VII expidió un real decreto el 4 de mayo de 1814 por el que se declararon nulos y sin efecto alguno la Constitución y los decretos de las Cortes; sin embargo, en enero de 1820 el comandante Riego, al mando del batallón de Asturias, proclamó la Constitución de 1812 e inició una serie de acciones revolucionarias que obligaron al rey a jurar la Constitución de Cádiz el 7 de mayo de 1820. Estos acontecimientos hicieron que poco tiempo después, el 17 de agosto de 1820, Vicente Guerrero escribiera al jefe realista Carlos Moya:

Como considero a V.S. bien instruido en la revolución de los liberales de la Península, aquellos discípulos del gran Porlier... Riego y sus compañeros, no me explayaré sobre esto, y si paso a manifestarle que éste es el tiempo más precioso para que los hijos de este suelo mexicano, así legítimos como adoptivos, tomen aquel modelo, para ser independientes no sólo del yugo de Fernando, sino aun del de los españoles constitucionales.

Nótese bien, “los hijos de este suelo mexicano, así legítimos como adoptivos”, los americanos españoles, unidos en la independencia del rey y de los “españoles constitucionales”; esto propone el caudillo insurgente, invicto además, al militar realista.

No aceptar la decisión de Fernando VII, que proclamaba la Constitución de Cádiz, y rechazar a los constitucionales, eso mismo pensaban el virrey Juan Ruiz de Apodaca, algunos magistrados del tribunal superior del virreinato, la Audiencia, con el terrible Bataller al frente, algunos oficiales, clérigos... Se reunían secretamente en la casa de ejercicios de San Felipe Neri, La Profesa: imaginaban el modo de declarar nulas las últimas decisiones de Fernando VII, por haber sido forzadas —como en 1808—, ni libres ni voluntarias. Se preparaba en consecuencia un plan independentista: las autoridades virreinales se harían del mando hasta que Fernando VII recuperara sus plenos derechos soberanos, o bien que algún miembro de la familia real se trasladara a México para asegurar la monarquía, que se conservaran las leyes e instituciones de Indias y que se rechazara cualquier otro vínculo con la España de los constitucionales.

Se trataba, como el de Vicente Guerrero, de un plan: algo debía hacerse, o era el momento para hacer algo, ésa era la intuición que se tenía al conocerse en la Nueva España que Fernando VII había jurado la Constitución. La noticia llegó a Veracruz el 29 de abril y ahí mismo, el 26 de mayo, los comerciantes del puerto obligan al gobernador Dávila a jurar la Constitución. Una semana después, presionado por el ejemplo, escéptico del posible resultado, temeroso quizá, el virrey Apodaca se vio en la situación de admitir la Constitución también, el 31 de mayo, con el aplauso desconcertado de muchos, el entusiasmo más o menos sincero de otros y con el optimismo de varios más. No obstante, los conjurados de La Profesa siguen su plan: la condición para negar la Constitución era la independencia de España —la de los liberales—, luego llamarían a Fernando VII o a un miembro de la familia real para restablecer la monarquía en la Nueva España, asegurar los mandos existentes y sus intereses, perpetuar el *statu quo*. La contrarrevolución requería sin embargo un jefe, criollo de preferencia.

Un clérigo propondría temerariamente al entonces coronel Agustín de Iturbide. El 10 de enero de 1821, el jefe realista propuso al jefe rebelde un cese al fuego con las siguientes condiciones: sujeción al gobierno, con la esperanza —y esto es novedad— de que las justas demandas libertarias de América fueran debidamente escuchadas en las Cortes españolas; la respuesta de Guerrero sería la decisiva, una semana después: “Hasta esta fecha llegó a mis manos la atenta de usted de 10 del corriente, y como en ella me insinúa que el bien de la patria y el mío le han estimulado a ponérmela, manifestaré los sentimientos que me animan a sostener mi partido. Como por la referida carta descubrí en usted algunas ideas de libertad, voy a explicar las mías con franqueza...”. Sigue una exposición de los motivos de la insurgencia mexicana, puesta sobre el horizonte de la libertad, que debería ser la misma de Iturbide: “Usted equivocadamente ha sido nuestro enemigo... si entra en conferencia consigo mismo, conocerá que siendo americano, ha obrado mal, que su deber le debe lo contrario, que su honor le encamina a empresas más dignas de su reputación militar, que la patria espera de usted mejor acogida, que su estado le ha puesto en las manos fuerzas capaces de salvarla, y que si nada de esto sucediera, Dios y los hombres castigarían su indolencia”. La negociación sería posible.

Iturbide al menos tenía esa impresión, y acertó: respondió de inmediato, a vuelta de correo, para proponerle una reunión, cuyo resultado sería el Plan de Iguala, del 24 de febrero. El documento presentaba un discurso nuevo: no era insurgente ni tampoco realista; proclamaba la monarquía, pero también la independencia; intentaba armonizar intereses, enderezarlos reconociendo tres valores: religión, independencia y unión. El Plan de Iguala no sería una constitución, pero fijaba los principios de la primera organización política de un nuevo Estado: México.

Contenidos

Los que examinen el Plan de Iguala, sobre todo “teniendo presentes las circunstancias en que se hallaba la nación mexicana”, dice Lorenzo de Zavala, “convendrán en que fue una obra maestra de política y de saber”. La independencia era la base de este documento, pero también la unión entendida como concordia necesaria para la paz. Los tres principios del compromiso fundador de México serían entonces: religión, independencia y unión entre criollos y españoles, que daban nombre al Ejército Trigarante, integrado por el ejército insurgente y el realista. Tal sería la unión que se proclamaba, decisiva para la paz desde luego. La religión era el elemento común que los ligaba sin discusión: “1°. La Religión de la Nueva España es y será católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna”, eso decía el punto primero del Plan de Iguala, que afirmaba enseguida el principio insurgente, al que se unían los realistas: “2°. La Nueva España es independiente de la antigua y de toda otra potencia aun de nuestro continente”. Se proclamaba entonces la independencia del reino, al que correspondería la siguiente forma de gobierno, con un texto constitucional propio: “3°. Su gobierno será una monarquía moderada con arreglo a la Constitución peculiar y adaptable del reino”. Consagraba el plan el ordenamiento monárquico pero también representativo. Se trataba de un reino independiente con una monarquía templada, regulada constitucionalmente.

Este texto respetaba la legitimidad borbónica: “4°. Será su emperador el señor D. Fernando VII”, y en caso de no presentarse personalmente Fernando en los tiempos que fijen las Cortes o el Congreso —en el mismo artículo se mencionaban indistintamente— serían llamados los infantes de la casa Borbón de España, y en esto debía ceder Guerrero. Pero todo podía caber en el arreglo político de Iguala.

Quedaba acordado que mientras se formaran las Cortes y llegara el futuro emperador a quien se ofrecía la corona, se crearía —reproduciendo las soluciones que pretendían atender la situación del interregno extraordinario abierto una década atrás, poco más, en 1808— una Junta Gubernativa compuesta por vocales, que tendría la obligación de convocar a los representantes del reino y mirar por el cumplimiento del plan; y en caso de que Fernando VII no “se dignare venir”, y mientras no se resolviera quién sería coronado emperador, la junta mandaría sin más en nombre de la Nación (puntos 5-8). Es la solución de compromiso, y en ella la solución insurgente permanecía vigente, la junta gobernaría en nombre de la Nación soberana, y también las Cortes, una vez reunidas.

“Las Cortes establecerán enseguida la Constitución del Imperio Mexicano” (punto 11), mientras tanto, en cuanto a la parte de lo criminal en la legislación, “se procederá en los delitos con total arreglo a la Constitución española” (punto 21). El Plan de Iguala expresaba, debido a sus contradicciones, las tensiones polémicas que se procuraba conciliar, así como las oposiciones de los grupos enfrentados, que renunciaban a la lucha para negociar una existencia común, pacífica, y así se aceptaba la Constitución de Cádiz y se prometía otra Constitución.

Si la guerra fue producto de la desunión, ahora se procuraba la unión adoptando el concepto de ciudadanía, y de igualdad por tanto, como lo querían los insurgentes: “12. Todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de europeos, africanos ni indios, son ciudadanos de esta monarquía...”; el gobierno asumió un sentido de protección a la libertad de esos ciudadanos: “Las personas de todo ciudadano y sus propiedades serán respetadas y protegidas por el gobierno”, apoyado por el ejército unido: “9. Este gobierno será sostenido por el ejército de las Tres Garantías”, de acuerdo con las siguientes condiciones, que aseguraban los tres postulados básicos del plan:

16° Se formará un Ejército protector que se denominará de las Tres Garantías porque bajo su protección toma, lo primero, la conservación de la religión católica, apostólica, romana, cooperando de todos los modos que estén a su alcance para que no haya mezcla alguna de otra secta y se ataquen oportunamente los enemigos que puedan dañarla: lo segundo, la Independencia, bajo el sistema manifestado: lo tercero, la unión íntima de americanos y europeos, pues garantizando bases tan fundamentales de la felicidad de Nueva España, antes de consentir la infracción de ellas se sacrificará dando la vida del primero al último de sus individuos.

Se trataba de un plan que, como observa Lorenzo de Zavala, conciliaba todos los intereses y hacía callar las pretensiones particulares de los que querían la república y de los que deseaban la monarquía absoluta. El Plan de Iguala también establecía el esquema para el primer ordenamiento constitucional de México: cada uno de sus puntos se orientaba hacia una definición de la forma de gobierno y, sobre todo, lo más importante, en la medida en que gozaba del reconocimiento de las fuerzas políticas en lo esencial, la independencia, permitía el desarrollo de la construcción jurídico-política de México. La Constitución de Cádiz, reestablecida en 1820, había sido considerada por los mexicanos no como un fin, sino como un medio más eficaz para lograr la independencia. Y si bien permaneció vigente y sobre sus leyes se avanzó en el diseño de un ordenamiento propio, el destino de México sería otro.

En el entendimiento de sus posibilidades, los más decididos independentistas, Guerrero a la cabeza, habían comprendido que en sus pretensiones no convenía reñir con los españoles, sino que, por el contrario, debían procurar contar con ellos para todo, y así fue para obtener sin más derramamiento de sangre la independencia; en 1821, la antigua monarquía se desintegró.

LOS TRATADOS DE CÓRDOBA

Marco histórico

El 24 de febrero de 1821, Iturbide exclamó, dirigiéndose al Ejército Trigarante que había jurado el Plan de Iguala:

No teniendo enemigos que batir, confiemos en el Dios de los Ejércitos que lo es también de la paz, que cuando como hoy se ha formado este cuerpo de fuerzas combinadas, de europeos y americanos, de disidentes y realistas, seamos unos meros protectores de la obra grande que hoy he trazado, la cual retocarán y perfeccionarán los Padres de la Patria. ¡Asombrad a las Naciones de la culta Europa: vean que la América Septentrional se emancipó sin derramar una sola gota de sangre! En el transporte de vuestro júbilo decid: ¡Viva la Religión santa que profesamos! ¡Viva la América Septentrional e Independiente! De todas las naciones del Globo. ¡Viva la Unión que hizo nuestra felicidad!

El jefe político, antes virrey de la Nueva España, Juan Ruiz de Apodaca y los conspiradores de La Profesa quedaban desde luego sorprendidos por el giro de los acontecimientos, calificados como extraordinarios e inimaginables; Apodaca escribía el 7 de marzo al gobierno español: “Un suceso tan inesperado llenó de asombro y consternación a esta capital [de la Nueva España] como a mí”, pero los diputados novohispanos en Madrid tal vez no se extrañaban. Conforme el Plan de Iguala ganaba la adhesión prácticamente total de la Nueva España, en junio, la diputación americana lanzaba en las Cortes de Madrid un proyecto sobre el autogobierno dentro del marco constitucional gaditano, que hacía referencia a la nueva revolución, llamándola temible, pero no inesperada.

Si las Cortes y el rey desestimaban la amenaza revolucionaria, la independencia del antiguo virreinato novohispano se ha-

cía un hecho incontrastable, irreversible. Ya no se trataba de una amenaza. Los diputados novohispanos, amigos de los liberales, algunos vinculados por las reuniones de las logias masónicas, conseguirían la destitución de las autoridades virreinales despóticas de la última década, logrando el nombramiento como capitán general y jefe político superior de la Nueva España de un liberal comprometido, amigo de las reformas en la monarquía. Don Juan O'Donojú, recientemente nombrado virrey de la Nueva España, sería la sexagésima tercera “imagen” del rey de España en México, y la última de la colonia. Había seguido la carrera de las armas, distinguiéndose en la guerra contra las tropas francesas, y ocupó el Ministerio de Guerra. El regreso de Fernando VII significó para él, como para muchos doceañistas, conocer la prisión en Mallorca, durante cuatro años, y ser condenado a permanecer fuera de la Corte y los sitios reales durante otros tantos años. Los liberales del Trienio lo promovieron para suceder a Apodaca.

De las instrucciones con que desembarcó en Veracruz, la principal sería la relativa al gobierno político, pues se le pedía velar sobre la puntual observancia de la Constitución política de la monarquía y los decretos de las Cortes. Debía entonces procurar el cumplimiento de las leyes relativas a la formación de los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales, procurando siempre enderezar su autoridad por la “opinión”, no por las armas. Asimismo debía mediar con prudencia en los conflictos abiertos durante la última década.

Pero al entrar en la Nueva España se encontraría con que las voluntades no estaban encontradas. Ya no existía la situación de guerra, el antagonismo y la oposición amigo/enemigo, sino que los pareceres estaban conciliados en torno al Plan de Iguala. El Ejército Trigarante entraría sin disparar un solo tiro en las poblaciones de Guanajuato, Valladolid, Guadalajara, San Juan del Río y Querétaro. De suma importancia sería para tales triunfos, por una parte, la incertidumbre que mostraron las autoridades espa-

ñolas una vez cimbradas por el anuncio de Iguala —el desconcierto de Apodaca que se ha señalado antes, y que se hizo extensivo a los militares realistas que quedaban bajo su mando—, pero también, por otro lado, la difusión —favorecida por la libertad de imprenta— de las noticias en torno al Plan de Iguala y los progresos heroicos del Ejército Trigarante.

El día 30 de julio llegaba el jefe político de la Nueva España, recién nombrado por el gobierno español, al puerto de Veracruz. Como se lee en las *Páginas escogidas* de Lorenzo Zavala:

O'Donojú era de aquellos hombres fáciles que no se obstinan contra los acontecimientos, sino que, por el contrario, acomodándose a las circunstancias, procuran sacar provecho de ellas para sí y para la causa que representan. A su arribo a las costas de México conoció el estado de la opinión y supo los progresos rápidos de las armas de los independientes. Se percató desde el momento de que sería inútil oponer a aquel torrente los débiles esfuerzos de un poder agonizante y que la resistencia sólo produciría mayores calamidades que las que por desgracia habían desolado aquellas bellas comarcas.

No había, de hecho, posibilidad de resistir: el 3 de agosto, la ciudad de Puebla se rindió en manos de los rebeldes, impidiendo cualquier paso de O'Donojú de Veracruz hacia la ciudad de México que, inminentemente, sería sitiada; durante la primera semana de agosto las fuerzas de Iturbide se apoderaban de Oaxaca y, bajo el mando de Antonio López de Santa Anna, también de Veracruz, con excepción del puerto, en que permanecía reflexivo y sin salida O'Donojú:

Consideró —continúa Lorenzo de Zavala—... que entrando en un convenio racional con el caudillo mexicano sacaría condiciones ventajosas para la familia reinante en España y aseguraría los derechos civiles y políticos de los españoles residentes

en el país, además de las ventajas comerciales que podrían conseguirse sobre los tratados... veía más conforme con la marcha de la civilización un arreglo definitivo entre los dos países, que ofreciese conveniencias recíprocas.

La postura de O'Donojú no podía ser, a la verdad, otra; el ejército realista del que tomaba el mando había desertado, permaneciendo fiel en Veracruz y en la ciudad de México, pero sin posibilidad inmediata de recomponerse; por eso, sigue Lorenzo de Zavala: "Sobreponiéndose a todas las preocupaciones, y aun a la consideración más imperiosa, que es el punto de honor militar, en lucha con la adopción de un nuevo orden de cosas, resolvió entrar con Iturbide en tratados que asegurasen la independencia del reino de México y ofreciesen a la Península indemnizaciones compatibles con el estado de la opinión". Manifestó que era hombre de convicciones liberales y consciente de la justicia de la causa de los rebeldes, para llamar a Iturbide a sentarse en la mesa de negociaciones, quien aceptó con las siguientes consideraciones: citar al representante del gobierno español en la villa de Córdoba, punto intermedio entre Veracruz y la capital de la Nueva España, próxima a la ciudad de Puebla, y además, para reforzar su superioridad militar mandó establecer un cuartel en las afueras de la ciudad de México y ordenó rodear la capital. En estas condiciones, el jefe político superior y capitán general de la Nueva España tenía poco que perder, por lo que tomó camino para encontrarse el 23 de agosto de 1821 con Agustín de Iturbide, jefe del Ejército Imperial de las Tres Garantías. No hubo discusión en la villa de Córdoba. Los acuerdos fueron rápidos, lo que aceleró la consumación de la independencia, quizá porque efectivamente el Plan de Iguala era más o menos afín a la propuesta autonomista de los diputados americanos en las Cortes —que probablemente conocía O'Donojú— o quizá porque, en un juicio benévolo, el enviado español obraba con prudencia, obligado en todo caso por la necesidad. El

Plan de Iguala no sólo fue ratificado, sino que sería la base de los Tratados de Córdoba.

Las disposiciones de los Tratados de Córdoba

En los Tratados de Córdoba se hablaba de una nación soberana e independiente que se llamaría Imperio mexicano. Conforme al Plan de Iguala, además, se anunciaba en los tratados como forma de gobierno del Imperio mexicano una monarquía templada, sujeta a la representación de la Nación, calificada como soberana, y a los límites constitucionales que fijara: “2. El gobierno del Imperio será monárquico constitucional moderado”, cuyo titular sería —según el punto 3— Fernando VII u otro príncipe español de la dinastía Borbón, o algún otro que sería designado por las Cortes mexicanas. La indeterminación en este inciso pareciera hasta cierto punto genial: cualquier solución sobre el titular del poder Ejecutivo era admisible, siempre que no fuera contraria a la independencia y soberanía nacionales, neutralizando toda polémica sobre una definición más concreta y precisa. Según el punto 4: “El emperador fijará su corte en México, que será la capital del Imperio”, definiendo el centro espacial del nuevo ordenamiento político, desatando los lazos de la monarquía, si bien en el punto 5 se explicaba el modo en que se ofrecería la “corona” a la familia Borbón: se recomendaba “la prosperidad de ambas naciones... la satisfacción que recibirán los mexicanos en añadir este vínculo a los demás de amistad con que podrán y quieran unirse a los españoles”. También los tratados anunciaban la formación de unas Cortes representativas de la Nación mexicana, pero a la vez reconocían la Constitución española de 1812.

De hecho, no sólo la Constitución de 1812 se aceptaba como ley de la nueva nación, sino que el proceso de convocatoria de las Cortes mexicanas reproducía el proceso histórico-jurídico

de la formación de las Cortes de Cádiz, estableciendo de acuerdo con el modelo una Junta Suprema, similar a la Junta Central:

6. Se nombrará inmediatamente conforme al espíritu del Plan de Iguala una Junta compuesta de los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerable para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que les concedan los artículos siguientes.

7. La Junta de que se trata el artículo anterior se llamará Junta Provisional Gubernativa.

No sólo se trataba de una institución que permitía —como en España durante el interregno abierto por la invasión napoleónica— cubrir la ausencia del rey, así como de las demás instituciones y autoridades monárquicas derivadas, con un órgano de gobierno supremo, al que se pretendía dotar de legitimidad, pero temporalmente, sino que precisamente se trató de un arreglo político de transición, en el que se integraron las antiguas autoridades, en condiciones diversas, y las nuevas: el teniente general O'Donojú sería miembro de la Junta Provisional Gubernativa —punto 8—, y enseguida se señalaba: “9. La Junta Provisional de gobierno tendrá un presidente nombrado por ella misma y cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno, o fuera de él, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios”.

Era un intento por ofrecer una solución de continuidad entre el antiguo régimen y el nuevo, y esto debía explicarse a los mexicanos de algún modo: “10. El primer paso de la Junta Provisional de gobierno será hacer un manifiesto al público de su instalación y motivos que la reunieron, con las demás explicaciones que considere convenientes para ilustrar al pueblo sobre sus intereses y modo de proceder en la elección de diputados a Cortes ...”.

Se anunciaban las Cortes, pero antes, como en el expediente histórico-jurídico español, antecedente y modelo del que tenía curso en México, se anunció también la formación de una Regencia, nombrada por la Junta Provisional, compuesta igualmente por tres individuos, en la que habría de residir el poder Ejecutivo (punto 11). La junta era efectivamente provisional y gobernaba interinamente: “Instalada la Junta Provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado” (punto 12). Los tratados diseñaban el esquema de gobierno, completando el orden de composición de la Regencia y sus facultades, y tenían como primer objeto convocar a Cortes (punto 13), en espera de la coronación del emperador. Entre tanto se nombraba la Regencia, la junta asumía el poder Legislativo y lo conservaba como consultivo o auxiliar hasta la reunión de Cortes (punto 14). Y el punto 15 introducía la siguiente observación, expresión de la singular situación jurídica que entonces se presentaba:

Toda persona que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno o pasando el país a poder de otro príncipe, queda en el estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esa libertad... En este caso están los europeos avecindados en N. E. y los americanos residentes en la península; por consiguiente, serán árbitros a permanecer adoptando esta o aquella patria o a pedir su pasaporte, que no podrá negárseles, para salir del reino...

De este modo se ofreció una salida decorosa, no violenta, a aquellos no conformes con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, quedando excluidos los funcionarios públicos y militares “desafectos a la independencia mexicana” (punto 16), que

debían sujetarse a la salida que les otorgara la Regencia una vez formada.

Finalmente, según el punto 17, se comprometía O'Donojú a utilizar su autoridad e influencia para solicitar la rendición pacífica de las tropas realistas en la ciudad de México. Ciertamente, como ha apuntado Silvia Martínez del Campo Rangel, pueden cuestionarse las facultades o la legitimidad de O'Donojú para firmar los tratados, pero de hecho apagó toda resistencia de las autoridades realistas que, escandalizadas, recibían las noticias de Córdoba en la ciudad de México, allanando todos los obstáculos al Ejército Trigarante en su marcha hacia la capital del antiguo virreinato. Los tratados fueron celebrados el 24 de agosto de 1821, y el 31, no sabemos si resignado o satisfecho, O'Donojú informaba al gobierno de Madrid, en carta dirigida al secretario de Estado y de Despacho de la Gobernación de Ultramar, que la independencia era ya indefectible y que él mismo había experimentado lo que sabía hacer un pueblo que quería ser libre. Era preciso por tanto, en palabras de O'Donojú, acceder a que la América fuera reconocida como nación soberana e independiente y que se llamara en lo sucesivo Imperio mexicano.

ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO

La adopción del Acta de Independencia

El oficial Novella, al mando de las tropas realistas en la ciudad de México, recibió un correo de O'Donojú con el documento firmado en Córdoba y convocó a una reunión de las corporaciones de la ciudad. Las consultó sobre la situación y la respuesta fue unánime, aunque tal vez resignada: la rendición se consideraba necesaria, inminente y la independencia inevitable. El Ayuntamiento de la ciudad de México se dirigía a Novella el

3 de septiembre: “Que la Salud pública exige ya imperiosamente que hablemos con el lenguaje de la verdad; que menospreciando cualquier peligro personal... digamos lo que interesa tanto a la nación y lo que es indispensable para salvar a esta populosa capital”. La opinión general y la autoridad legítima de la Corona, representada por O’Donojú, asistían a la independencia, sobre todo: “La voluntad de la nación no puede estar más decidida, y no se le puede hacer oposición lícitamente”. El Ayuntamiento recomendaba la rendición por convenir a México y a España, pero además las posibilidades de las armas realistas y su posición defensiva serían nulas ante el avance del Ejército Trigarante.

El 13 de septiembre, Novella se rindió y pidió una entrevista con el enviado español: examinó sus credenciales y lo reconoció como capitán general legítimo, pero también como jefe político superior de la Nueva España —según el esquema constitucional de la monarquía de España, no bajo los supuestos de Córdoba—, por lo que puso la guarnición realista a sus órdenes; O’Donojú dispuso enseguida que las tropas evacuaran la plaza, para que al día siguiente se trasladasen con Iturbide hacia la villa de Tacubaya, pasando antes por la Hacienda de los Morales.

Entonces, Iturbide procedió a nombrar a quienes habían de componer la Junta Provisional, el nuevo gobierno en los términos prescritos en Córdoba. Quiso Iturbide formar una junta plural, con miembros procedentes de todos los partidos, que merecían de la opinión el mejor concepto por sus luces y honradez reconocida; la mayoría de los individuos que finalmente fueron elegidos eran sin embargo residentes de la ciudad —miembros del cabildo, ex regidores y miembros de la Audiencia, y varios eclesiásticos de alta jerarquía—, no sólo por su proximidad a los acontecimientos que se venían sucediendo, sino también por ser el centro del nuevo Imperio y, sobre todo, el último en abrir sus puertas al victorioso Ejército Trigarante.

Una vez nombrados los miembros de la junta por Iturbide, se reunieron en sesión preparatoria. Desde su primera sesión, la Junta Gubernativa enfrentó retos y desafíos inmensos, pero con entusiasmo y optimismo inicial sin comparación, como el que sus miembros comenzaban a gobernar un país que salía de la guerra y que entraba en una nueva era histórica, la independencia, dueño de sus propios destinos. Suplían los miembros de la junta su inexperiencia real de gobierno, en los términos de independencia absoluta, con el modelo histórico-jurídico de España.

La Junta Central formada en Aranjuez tras la invasión napoleónica, en 1808, como autoridad suprema en ausencia del rey, entonces secuestrado en Bayona, depositaria además de la soberanía nacional, era el referente institucional para la organización de la Junta Gubernativa formada en México en 1821, también como autoridad suprema de la Nación soberana e independiente.

No sólo se trataba de una denominación igual, ambas llamadas Juntas Gubernativas Superiores; en principio, para atender los asuntos importantes adecuadamente, la junta mexicana consideró necesario formar comisiones, exactamente como lo hiciera la junta española, siguiendo primero las *Instrucciones del Conde de Floridablanca a la Junta de Murcia, para la elección de la Suprema Central del Reyno, comunicadas a la de Cataluña, y publicadas*, de agosto de 1808, algunas de las recomendaciones del Consejo de Castilla, y los posteriores apuntes *Sobre la institución del gobierno interino* redactados por don Gaspar Melchor de Jovellanos.

El texto de Jovellanos proporcionaba precisamente un esquema de distribución de las actividades de la Junta Central, organizada por comisiones, separadas en materias para su más eficaz atención. Por supuesto, las actividades y por tanto las comisiones tendrían que ser, dada la diversa circunstancia histórica y la naturaleza de las funciones de cada institución, necesariamente diferentes, pero ante problemas similares de go-

bierno las respuestas serían similares o iguales, adecuadas a las condiciones históricas del Imperio mexicano. Si el Consejo de Castilla recomendó a la Junta Central de España en 1808 la formación de una Regencia —institución histórica de la monarquía a la que se recurría en periodos de interregno, muerte, minoría de edad o caso de incapacidad del rey—, como finalmente se estableció en las vísperas de la reunión de las Cortes de Cádiz en 1810, también la Junta Gubernativa del Imperio mexicano, en aquella primera sesión preparatoria del 22 de septiembre de 1821, disponía una comisión encargada de la formación de los reglamentos de la junta y de la Regencia del Imperio.

La Regencia se mencionaba en el Plan de Iguala —si bien como posible institución sustitutiva de la Junta Gubernativa una vez reunidas las Cortes, mientras se resuelve qué emperador debía coronarse—, pero su creación ya se prevenía en los Tratados de Córdoba, como primera tarea de la Junta Gubernativa una vez reunida, compuesta de tres personas, en quienes habría de residir el poder Ejecutivo, gobernando en nombre del monarca hasta que éste empuñara “el cetro del Imperio”. Los encargados de la comisión de reglamento de la junta y de la Regencia debían además hacer la clasificación o definición de su carácter, representación y atribuciones respectivas.

Una comisión de suma importancia, la segunda en formarse, sería aquélla tocante a la cuestión del reconocimiento y pago de la deuda pública; la tercera correspondería al asunto delicadísimo de señalar premios y distinciones militares al ejército; finalmente, habría una comisión sobre empleos públicos: el problema era si se admitirían los despachos que al respecto traía consigo O’Donojú, o cualquier otro proveniente de la Corte de Madrid.

Se trató, en esa primera sesión, de dar forma al nuevo gobierno imperial. El 25 de septiembre se acordaron las siguientes proposiciones sobre la Junta Gubernativa y la Regencia:

1° Que la Junta tendrá exclusivamente el ejercicio de la representación nacional hasta la reunión de Cortes.

2° Que la Junta provisional gubernativa tendrá por este atributo de gubernativa, todas las facultades que están declaradas a las Cortes, por la Constitución política de la Monarquía Española, en todo lo que no repugne a los Tratados de la Villa de Córdoba.

3° Que las decisiones de la Junta por su atributo legislativo, serán las que declaren dichos Tratados, entendiéndose provisionales, para la reforma del Congreso de la Nación [que] estime conveniente.

4° Que la Regencia tendrá las facultades que obtuvo la Regencia de España por el último de los tres reglamentos que se formaron en lo que no repugne a los tratados de Córdoba.

...

6° Que para la división de comisiones permanentes se adapte la propuesta de la comisión... de este modo. Primera: De relaciones interiores. Segunda: De Exteriores. Tercera: De Justicia y lo Eclesiástico. Cuarta: De Hacienda. Quinta: De Guerra.

7° Que las comisiones permanentes, o fijas en dichos ramos, las distribuirá el primer Jefe.

La proposición primera acordada por la Junta Gubernativa definía su carácter representativo, otorgándole el atributo precisamente característico de las Cortes españolas —según la Constitución de 1812, artículo 27: “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación...”—, si bien el método arbitrario de elección de sus miembros no la calificaba como tal en rigor; era una junta entonces que reclamaba la representación de la Nación soberana, provisionalmente; esto es importante: “Hasta la reunión de Cortes”, como decía la misma proposición primera. Hasta la reunión de Cortes, la Junta Gubernativa provisional, según la segunda proposición, tenía “todas

las facultades que están declaradas a las Cortes por la Constitución política de la Monarquía Española, en todo lo que no repugne a los Tratados de la Villa de Córdoba”, de modo que quedaba constituida como autoridad máxima.

La Regencia, según la cuarta proposición acordada, estaba reglamentada por el Decreto de las Cortes españolas del 22 de enero de 1812, por el que se diseñaba la Tercera Regencia y que sin embargo conservaba los rasgos esenciales de las anteriores ligeramente modificados: los regentes eran nombrados y cesados libremente por las Cortes; la Regencia era responsable ante las Cortes; las competencias de la Regencia serían determinadas por las Cortes, si bien tal disposición propició en España severos conflictos entre el Ejecutivo, representado por la Regencia, y el Legislativo, conflictos que desde luego también se reproducirán en el devenir de los acontecimientos del Imperio mexicano.

Concertadas las primeras disposiciones de la Junta Gubernativa, se dispuso todo para que el Ejército Trigarante entrara finalmente en la Ciudad de México, con todos los cuerpos que lo componían, formando una columna que marchó desde Chapultepec y a cuya cabeza avanzaba Iturbide. En su obra *La consumación de la Independencia*, Lorenzo de Zavala escribió: “El día 27 de septiembre de 1821, once años once días desde el grito dado en el pueblo de Dolores, entró en México el ejército trigarante en medio de las aclamaciones del pueblo y de una alegría general”. Nunca se había visto en la ciudad un ejército tan numeroso, de más de 15 000 hombres, la mitad de ellos de caballería, unos uniformados y condecorados, otros vestidos de paisanos, los “pintos del sur”, veteranos de la revolución acaudillada por Hidalgo en 1810.

Sin embargo, como comenta el propio Lorenzo de Zavala en la obra citada, había también signos de preocupación: “Iturbide era el ídolo a quien se tributaban todos los homenajes, y los generales Guerrero y Bravo, nombres venerables por sus antiguos servicios, casi estaban olvidados en aquellos momentos de em-

briaguez universal. Se percibían algunas veces los gritos de ‘viva el emperador Iturbide’”. En la mañana del 28 de septiembre, convocados por el primer jefe del Ejército Trigarante, se reunieron los miembros electos de la Junta Gubernativa en el Palacio Nacional para acudir a la Catedral de la ciudad de México y rendir juramento según la siguiente fórmula:

¡Juráis por Dios nuestro Señor, y estos Santos Evangelios, observar y guardar fielmente los Tratados ajustados en 24 de agosto de 1821 en la Villa de Córdoba entre el Excmo. Sr. Primer jefe del ejército trigarante con la representación del Imperio Mexicano, y el Excmo. Sr. D. Juan O’Donojú con el carácter y representación de Jefe Superior Político y Capitán General de este Reino, nombrado por S. M. C. [Su Majestad Católica], referentes al Plan de Iguala, en que se hizo el pronunciamiento de la independencia del mismo Imperio, y además desempeñar exactamente vuestro encargo de Vocal de la Junta provisional gubernativa establecida en consecuencia de lo ordenado en los mismos Tratados? Sí juro. Si así lo hicieréis, Dios lo premie; y si no, os lo demande.

De la Catedral se trasladaron a la Sala del Cabildo de la ciudad para elegir a su presidente, recayendo la elección con absoluta pluralidad de votos en el mismo Agustín de Iturbide, caudillo indiscutible en esas horas primeras de México.

Por la tarde, reunidos los vocales y su presidente, se hizo la declaración solemne de la independencia del Imperio mexicano, momento definitivo de aquella Junta Gubernativa, de todo cuanto se trató en su corta existencia:

La nación mexicana, que por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido.

Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados, y está consumada la empresa eternamente memorable que un

genio superior a toda admiración y elogio, amor y gloria a su patria, principió en Iguala, prosiguió y llevó al cabo arrollando obstáculos casi insuperables.

Restituida, pues, cada parte del Septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el Autor de la naturaleza y reconocen por inajenables y sagrados las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que más convenga a su felicidad y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios, comienza a hacer uso de tan preciosos dones y declara solemnemente por medio de la Junta Suprema del Imperio, *que es nación soberana e independiente de la antigua España*, con quien en lo sucesivo no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescribieron los tratados: que entablará relaciones amistosas con las demás potencias, ejecutando respecto de ellas cuantos actos pueden y están en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas: que va a construirse con arreglo a las bases que en el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba estableció sabiamente el primer jefe del ejército imperial de las Tres Garantías; y en fin, que sostendrá a todo trance y con el sacrificio de los haberes y vidas de sus individuos (si fuere necesario) esta solemne declaración hecha en la capital del Imperio a 28 de septiembre de 1821, primero de la independencia mexicana.

En la misma sesión se procedió a elegir a los cinco miembros de la Regencia, quedando compuesta por el mismo Iturbide como presidente, don Juan de O'Donojú como segundo regente, el gobernador de la mitra de Valladolid, don Manuel de la Bárcena como tercer regente, y don Isidro Yáñez y don Manuel Velásquez de León como cuarto y quinto regentes, formando el cuerpo que debía ejercer el poder Ejecutivo. Lo que sigue son los empeños y, sobre todo, las primeras dificultades en la construcción del Estado.

IV LA DEFINICIÓN DEL ESTADO

PROYECTO DEL REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO

Los años previos

Nombrados los individuos de la Regencia, surgió la duda sobre la conveniencia de que Agustín de Iturbide resultara ser presidente de la Soberana Junta Gubernativa a la vez que regente primero, por lo que se resolvió que debía cesar en el anterior cargo para dar entrada a la elección de un nuevo presidente, recayendo la elección en el obispo de Puebla, el camaleónico Joaquín Pérez, hábil para tomar diferentes colores como diputado en las Cortes gaditanas. Se aceptó además que siempre que concurriera a la junta Iturbide tendría preferencia sobre la presidencia. En principio, la Regencia quedaba reglamentada según el diseño institucional de las Cortes españolas, por el cual los regentes resultaban prácticamente subordinados al poder Legislativo, a las Cortes o, en el caso mexicano, a la Junta Gubernativa, pero los mecanismos de tal diseño desde el primer momento quedaron entorpecidos: el primer regente, Iturbide, asumía una posición eminente sobre la junta.

También se resolvió que el cargo de presidente de la Regencia no era, en la augusta persona de Iturbide, incompatible con el mando del ejército, debiéndolo conservar como generalísimo de las Armas del Imperio de Mar y Tierra. De este modo quedaba en posición privilegiada sobre todos los miembros del nuevo gobierno. Esto ocasionó ciertos problemas dentro de la junta

hasta la instalación del Congreso que redactaría las Bases Fundamentales de la Constitución del Imperio Mexicano.

La convocatoria a ese congreso también presentó algunas peculiaridades. Desde un principio se empezó a discutir sobre las modificaciones pertinentes a la convocatoria que proponía la Constitución de Cádiz. De hecho, Carlos María de Bustamante, como se lee en el número 3 de *La Avispa de Chilpancingo*, señaló: “Yo no alcanzo cómo pueda ser esta materia de discusiones, ni tampoco cómo los señores del gobierno pueden haberse persuadido de que hay necesidad de trabajar sobre un punto que tenemos allanado por la constitución española, sin que haya que hacer más sino añadir o quitar ciertas cosas, por cuanto esta América está felizmente en el goce de su libertad e independencia”.

La Constitución de Cádiz sería un modelo útil en la solución de la convocatoria, pero la primera semana de octubre de 1821 se leía un dictamen de la comisión encargada que consultaba a la junta si habría lugar para exponer variaciones convenientes en lo relativo a elecciones, modificando aquella constitución, y se votó por la afirmativa; en las siguientes semanas se propusieron otras posibles adecuaciones y el 30 de octubre un vocal pidió la palabra para decir que, siendo éste uno de los asuntos más interesantes, su discusión debía prolongarse y que en su concepto debía adoptar la Soberana Junta otros principios y bases para la convocatoria de Cortes, distintos y aun contrarios a los que proponía la Constitución española. Se decidió esperar el comentario de la Regencia, pero Bustamante, como otros tantos constitucionalistas, veía en estas discusiones una alarmante actitud, frívola, inútil. Esto se ve reflejado de nueva cuenta en *La Avispa de Chilpancingo*:

¿No es de reparar que establecido en dicha constitución [de Cádiz] el modo con que deben convocarse las Cortes, nuestra Junta esté oyendo dictámenes, y consultando a la comisión sobre la materia, ya agotada y examinada por el juicio y crisol de

aquellos hombres ilustrados y beneméritos? ¿Por qué hemos de cerrar los ojos para no ver la radiante luz que nos ilumina sobre lo que más nos interesa? ¿Por qué nos hemos de echar a volar por esos trigos, a proyectar sobre lo que otros ya han meditado? ¿Por qué hemos de adoptar teorías alegres, propias para gobernar una República de Platón, y de todo punto impracticable? ... No puede pues decirse sin faltar a la justicia que la constitución española es "tiránica", ni menos "tan defectuosa que debemos separarnos de su senda", para llamar a nuestros representantes según sus fórmulas y principios, hasta que nuestras Cortes adopten otros mejores y más análogos a nuestro estado.

Ciertamente, la Constitución gaditana no era perfecta, ni mucho menos lo más a propósito según el principio de unión que defendía el Plan de Iguala; era notable el problema que introducía en términos de igualdad, negando derechos de ciudadanía a las castas, como observa la junta en su sesión del 31 de octubre:

[Se] hizo la proposición siguiente: "Aunque en el artículo 12 de los Tratados de Córdoba se previene que la Junta gobierne interinamente conforme a las leyes vigentes, en el artículo 14 que reside en ella el poder legislativo para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, y el 21 del Plan de Iguala que se proceda en los delitos con total arreglo a la Constitución Española, todo lo cual parece indicar que no hay arbitrio en la misma Junta para desviarse de lo que está dispuesto, si no es aquel caso prevenido; sin embargo, en materia de elecciones y convocación de Cortes se manifiesta un concepto contrario ya porque en el artículo 12 del Plan se declaran los individuos que componen las castas, y éste es un caso nuevo que no se comprende en la Constitución, como porque en el 24 del mismo Plan y en el 10 y 13 de los Tratados se manda que la Junta prescriba las leyes justas, el modo y

método de las elecciones: lo que hace creer que deberá o podrá variar el antiguo adaptado, y se le da facultad para hacerlo, y así lo entiende la Comisión, y aun la Regencia anunciándonos un proyecto para las elecciones. En atención a todo lo cual pido se declare si en efecto puede o no variar, o alterar el método o plan de las elecciones, y convocatoria para las Cortes, a fin de que se proceda sin equivocación en esta materia importante y se resuelva con la prontitud que se desea.

La proposición fue admitida para discusión, aunque quedó pendiente el dictamen de la Regencia, abriendo la oportunidad a Iturbide de variar a voluntad la convocatoria.

Era de temer, efectivamente, que con el pretexto de corregir las injusticias de las Cortes de Cádiz —en las que los diputados españoles procuraron excluir a las castas de la ciudadanía para evitar una sobrerrepresentación americana— ocurriera una alteración general del texto constitucional en tan delicada materia, por eso Bustamante observó también, como consta en *La Avispa de Chilpancingo*:

No negaré que en dicha constitución [de Cádiz] se advierte la mayor injusticia en cuanto a la representación que se le quita a nuestras castas, y que sabia y políticamente les concede el Plan de Iguala. He leído la sabia disertación que sobre esto escribió el benemérito Padre [Servando Teresa de] Mier, y aún la tengo con no pocos rasgos de la historia secreta de dichas Cortes; pero es bien sabido que el objeto que en esto se llevó fue evitar que las Américas, por su mayor población, fuesen la parte “integrante” de la Monarquía, y España la parte “subjetiva” de ella. Mas este agravio se repara fácilmente fijándose el gobierno en el censo de la población...

Se trataba de una pequeña modificación, introduciendo una representación proporcional, en condiciones de igualdad, in-

cluidas las castas y, como lo pedía el Plan de Iguala, los extranjeros. Sin embargo, al sugerirse la corrección de la Constitución gaditana se introducía una polémica que excedía las adecuaciones menores, llevando la cuestión al punto de partida y utilizando todo argumento superado, no importa si era razonable o plausible, hasta proponer la reunión por estamentos.

Finalmente, la propuesta de convocatoria presentada sería admitida por la junta con ligeras variaciones. Merece la pena comentarla brevemente; en ella, el generalísimo proyecta un Congreso dividido, no en los tres estamentos del Antiguo Régimen, sino de acuerdo con una fórmula mucho más complicada: en clases, separado categóricamente en mineros, eclesiásticos, labradores, comerciantes, literatos, títulos, militares, artesanos, audiencias, universidades y pueblo. El proyecto lo mandó imprimir Iturbide para darlo a conocer a la opinión con el título *Pensamiento que en grande ha propuesto el que lo suscribe como un particular, para la pronta convocatoria de las próximas Cortes, bajo el concepto de que se podrá aumentar o disminuir el número de representantes de cada clase, conforme acuerde la Junta soberana con el Supremo Consejo de Regencia*. La última parte era interesante, ya que el concepto “acuerdo” aseguraba a Iturbide su intervención en el debate, lo que le permitiría dominar la discusión de los vocales cualquiera que fuera.

En la convocatoria el espíritu corporativo del Antiguo Régimen triunfaría sobre cualquier lógica igualitaria; pudo allanar toda oposición en la junta, logrando el acuerdo necesario al mediar noviembre. La convocatoria se promulgó el 17 de noviembre, extendiendo el sufragio a los varones de todas las clases y castas que habían cumplido 18 años de edad, con una primera elección en los ayuntamientos para nombrar un elector de partido; los electores de partido se reunirían en la cabecera de partido para nombrar a su vez un elector de provincia; los electores de provincia se reunirían en la cabecera de la provincia para elegir diputados al Congreso, en número determinado por la

misma convocatoria. Se trataba de elecciones por grados, harto complicadas.

Las especificaciones eran muchas; por ejemplo, en las provincias de México, Guadalajara, Veracruz, Puebla, Nueva Vizcaya, Sonora, Valladolid, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Yucatán se elegirían tres diputados —un eclesiástico, un militar y un magistrado—, además, cada tres partidos de provincia elegirían un diputado, pero en México se elegiría forzosamente un minero, un título y un mayorazgo, en Guadalajara un comerciante, en Puebla un artesano, en la Nueva Vizcaya un labrador, en San Luis Potosí un empleado, en Guanajuato un minero, en Yucatán un empleado y el resto se podía elegir libremente, siempre que no fueran eclesiásticos, magistrados, letrados o militares.

Las dudas sobre el método de elección llegaron a la junta a finales de diciembre, provenientes de todo el Imperio, pero la reunión del Congreso era inminente y si era necesario se procedería a elegir suplentes; la reunión debía efectuarse semanas después, en febrero, en la ciudad de México.

Iturbide finalmente imaginó una nueva división del Constituyente, con su reunión en dos salas. En la solución bicameral tendría, según señala Rocafuerte en su *Bosquejo ligerísimo de la Revolución de México*, al menos dos ventajas muy claras el generalísimo:

La primera formar una sala de sus partidarios, compuesta de eclesiásticos y militares, según se ve en su plan; y la otra que cuando se juntasen las dos salas, como que cada presidente era igual a otro, no podría ninguno de ellos presidir al Congreso pleno, y entonces por necesidad habían de buscar a un presidente que lo fuera también de ellos, cuyo lugar pensaba obtener Iturbide, para de este modo presidir el Congreso, y dirigirle a su antojo, como lo estaba haciendo con la inepta Junta provisional.

El generalísimo se sentiría obligado, por lo pronto, a mostrar al público sus buenas intenciones y disipar cualquier suspicacia sobre sus ambiciones reales.

Las Bases Constitucionales aceptadas por el segundo Congreso mexicano

El 21 de febrero, la junta examinó los poderes de los representantes que habían llegado a la ciudad de México. Para el 22 se tenían 78 diputados propietarios y seis suplentes examinados en sus poderes y aprobados sin nota, y con el conocimiento de que había 10 diputados en la ciudad que no habían presentado sus credenciales; para sumar la mitad más uno de los diputados necesarios se acordó nombrar 15 suplentes, de los lugares más alejados de la capital: Guatemala, Mérida, Arizpe, Nuevo Reino de León, Coahuila, Texas, Nuevo México, Alta California y Baja California. El 24 se reunían en palacio 102 diputados con la Junta Provisional Gubernativa y la Regencia del Imperio; se dirigieron a la santa iglesia de la Catedral, donde fueron recibidos por la Diputación Provincial, el Ayuntamiento, la Audiencia, las corporaciones, la oficialidad y las comunidades religiosas de la capital. Esos diputados adoptaron ese mismo día las Bases Constitucionales que debían regir su actuación.

En ellas se señalaba que en el Congreso residía la soberanía nacional y, en consecuencia, declaraban, siguiendo la línea de los textos precedentes, que la religión católica, apostólica, romana sería la única del Estado, con exclusión de cualquier otra. Además, se adoptaba para el gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación del Imperio mexicano.

El Congreso además llamaba al trono del Imperio, conforme a la voluntad general, a las personas designadas en los tratados de Córdoba y se reservaba el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión, lo que significaba que su tarea no sería sim-

plemente constituyente, sino que tendría para sí también la función legislativa ordinaria. Asimismo, se delegaba interinamente el poder Ejecutivo en las personas que componían la Regencia y el Judicial a los tribunales existentes.

Otro punto fundamental en las bases era la declaración que en ellas se hacía de la igualdad de derechos civiles para todos los habitantes libres del Imperio, sin importar su origen.

Finalmente, en este documento se condicionaba a la Regencia para entrar en funciones a la prestación del siguiente juramento, que resumía su esencia:

¿Reconocéis la soberanía de la nación mexicana, representada por los diputados que ha nombrado para este Congreso Constituyente? —Sí, reconozco—. ¿Juráis obedecer sus decretos, leyes, órdenes y constitución que éste establezca, conforme al objeto para que se ha convocado? ¿Y mandarlos observar y ejecutar? ¿Conservar la independencia, libertad e integridad de la nación, la religión católica, apostólica, romana con intolerancia de otra alguna [conservar el gobierno monárquico moderado del Imperio, y reconocer los llamamientos al trono, conforme al tratado de Córdoba], y promover en todo el bien del imperio? —Sí, juro—. Si así lo hicieris, Dios os ayude, y si no, os lo demande.

Los empeños del Congreso Constituyente del Imperio mexicano

El generalísimo intentaría subordinar al Congreso, pero no eliminarlo: lo necesitaba, aunque limitado. Le interesaba la legitimidad que podía darle, lo necesitaba antes que limitado, dócil y obsequioso, que consintiera sus proyectos y que los aprobara en nombre de la Nación soberana; todo eso lo consideraba valioso el generalísimo y no le sería difícil conseguirlo, ganando

además la opinión pública a su favor. Una forma de avanzar en sus propósitos sería someter a presión al Congreso, primeramente inflando las expectativas en torno a sus labores. En la arenga que dirigió a los diputados el 24 de febrero, en la instalación del Constituyente, les impuso una misión imposible, recuperar el Paraíso:

Bajo los auspicios de V. M. reinará la justicia, brillarán el mérito y la virtud; la agricultura, el comercio y la industria, recibirán nueva vida; florecerán las artes y las ciencias; en fin, el Imperio vendrá a ser la región de las delicias, el suelo de la abundancia, la patria de los cristianos, el apoyo de los buenos, el país de los racionales, la admiración del mundo y monumento eterno de las glorias del Primer Congreso Mexicano.

Quizá eran palabras sinceras, de entusiasmo, pero no dejaban de ser un optimismo ferozmente reñido con la realidad, una inspirada lista de deseos, anhelos, fantasías imposibles o al menos suficientemente improbables para no creer en ellas.

Así comenzaban las labores del Constituyente, que trabajó en diversas comisiones establecidas por materia, entre las que se pueden mencionar la de Reglamento Interno del Congreso, la de Constitución, la de Hacienda, la de Relaciones Exteriores, de Relaciones Interiores o de Gobernación, de Guerra, de Justicia, de Negocios Eclesiásticos, de Instrucción Pública, de Comercio, de Minas, de Agricultura, de Colonización, de Policía, de Instrucción, además de la comisión encargada de ofrecer la Corona a los príncipes llamados por los Tratados de Córdoba, así como la de Festividades Nacionales. Se formarían también otras comisiones tratando de racionalizar los trabajos del Congreso, pero la organización y los tiempos de cada una de ellas fue variable, tanto como la diligencia y competencia de sus miembros.

Las comisiones recibían los asuntos que el Congreso no podía resolver o tratar; cuando finalmente tenían algún dictamen,

los diputados lo discutían, y a veces lo aprobaban, o no, devolviéndose a comisiones; la Regencia en ocasiones era consultada, se discutían los pareceres de varios y frecuentemente no había decisión. Los temas a debatir eran los mismos que ocuparon a la junta, con otros; había un cúmulo de asuntos que los vocales no resolvieron.

El Constituyente entendió, como la junta, temas tan polémicos como el restablecimiento de la Compañía de Jesús y, como aquélla, no pudo definir su posición de inmediato. Discutió largamente sobre los sueldos, que sería una de sus preocupaciones permanentes. Los aranceles de comercio fueron también tema de aquel Constituyente; es decir, además de la Constitución que supuestamente era su principal objeto, debía imaginar los reglamentos, inventarlos o improvisar soluciones provisionales, como la junta, puesto que los reglamentos en rigor debían derivar de la Constitución todavía existente.

El fomento de la industria y de los cultivos fue otro de los temas del Constituyente, y algunos diputados trabajaron en él, al tiempo que otros debatían sobre los derechos de los pulques, el arreglo de la renta del tabaco o las medidas de población de Texas y las Californias; todo eso mientras algunos representantes atendían las disputas entre Guatemala y Nicaragua, las quejas de los ayuntamientos, la pacificación de los indios del norte, el comercio con Estados Unidos o la reforma de la Universidad, y otros trataban simultáneamente la multitud de dudas en torno a la organización de las diputaciones provinciales.

Otro aspecto relevante y muy discutido fue la esclavitud. En este sentido, la comisión respectiva, en uno de sus dictámenes, señaló lo siguiente: “La comisión al pronunciar la palabra Esclavos, recuerda el hecho más degradante de la especie humana”; sin embargo, sus conclusiones fueron en cierto modo contradictorias. Declaraban los vocales que, no obstante los más ilustrados conceptos del derecho natural y su afinidad al espíritu de las benignas leyes que convenían a los mexicanos: “No quiere decir

esto [que] se pongan en libertad de luego a luego los que están dentro del territorio del Imperio”. Lo que proponía aquella comisión era que no se admitiera la introducción de ningún esclavo en el Imperio y, para precaver el fraude, los dueños de esclavos debían declarar en los ayuntamientos la lista de los que tenían. Se proponía un rescate de los esclavos en los siguientes términos: “Debiéndose respetar la propiedad de los dueños de esclavos... continuarán éstos en la esclavitud, entre tanto las Diputaciones Provinciales oyendo a los Ayuntamientos y con la intervención del Gobierno eligen medios convenientes para rescatarlos con total arreglo a lo dispuesto por las leyes, contando como uno de los principales la filantropía de los dueños”. Pero si se diera el rescate: “Procurarán los Ayuntamientos persuadir a los esclavos rescatados, no desamparen las fincas en que se hayan [sic], sino que permanezcan en ellas voluntariamente”. Quizá lo más importante de estas medidas era desde luego la prohibición de nuevos esclavos, y otra, en palabras de los vocales: “El parto de la esclava en todo extremo y caso, es libre”. Quedaban abolidos los servicios forzosos y el servicio personal de los “ciudadanos indios”. El Congreso Constituyente no fue más lejos durante marzo, abril y mayo. El día de su instalación hizo la siguiente declaración solemne: “El Congreso Soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del Imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo”. Se extendió así la igualdad a todos los habitantes libres, pero no a los esclavos. Las castas obtenían la igualdad de derechos, y en eso el Congreso adelantaba a las Cortes de Cádiz lo que en su constitución habían negado.

Otro de los asuntos relativos a la libertad que debió tratar el Congreso se refiere a una serie de disposiciones que la junta había promovido con objeto de frenar el contrabando, y cuya aplicación derivó en abusos tremendos. El 15 de marzo de 1822 se leía en el Constituyente una proposición del diputado Marin “sobre que no allanen las casas por sospechas de contrabando”.

Carlos María de Bustamante insistía al día siguiente en que “se previniese a la regencia se abstuviera de librar órdenes para catear y allanar casas de los particulares, como se había verificado en la del comerciante Valdés... resolución que ha alarmado a este público, como violenta e intempestiva”; respaldó Marín su intervención otra vez: “Pidiendo que no se permitiese el cateo de allanamiento de las casas, para extraer de las mismas los contrabandos de Tabaco, sino que entrando éstos por las principales calles de los poblados se invigilasen y aprehendiesen en ellas”. Otra vez, las soluciones del Legislativo chocaban con la realidad política, esta vez contra el ánimo violento de las autoridades, especialmente las militares, ansiosas de ocasiones propicias para el botín.

Uno más de los temas tratados por los diputados del Constituyente fue el arreglo de la hacienda. Al respecto, en la sesión del 1 de marzo de 1822, Echenique explicó:

dato en el sistema de Hacienda, y cuya marcha se halle fijada por principios exactos de economía política: todos los desvelos del augusto Congreso deben tender hacia este esencial objeto, si hemos de conservar el Imperio, tener constitución, leyes, libertad y cuanto exige la armonía social para su estar... Sin Hacienda no lograremos llenar tan recomendables objetos; y no tendremos Hacienda si no enseñamos a inspirar confianza... Los medios de adquirirla no son desconocidos a V. M. [el Congreso]: una estricta economía en la administración; franqueza y liberalidad en las resoluciones; exactitud y escrupulosidad en los contratos, y cumplimiento de las obligaciones: últimamente, señor, un celo de V. M. hacia los beneméritos acreedores del Estado: no aquel celo tan proclamado, y jamás demostrado con que generalmente se han desacreditado los gobiernos, sino un celo de hecho que convenza y acredite al mundo la eficacia y esfuerzos de V. M. a corresponder a la interesante porción de ciudadanos con quienes se halla obligado el Imperio.

La proclamación imperial

Durante los primeros meses de su existencia —marzo, abril y las primeras semanas de mayo— el Congreso parecía enredado en una situación verdaderamente complicada: por una parte, la economía del Imperio seguía estancada, la minería, los obrajes, la agricultura, el comercio no daban signos de recuperación, y esa situación generalizada impedía a los diputados formular reglas fiscales estables, equitativas y practicables que dotaran al gobierno de los recursos mínimos para enderezar su autoridad; por otra, la astringencia de recursos introducía fuertes presiones en todos los ramos de la administración, en los ámbitos central y local, intensificadas por la demanda de recursos para el ejército. Este último justificaba sus demandas ante el aumento de amenazas internas y externas, levantamientos en el Imperio y el posible ataque de potencias extranjeras. El riesgo de invasión era el más grave, aunque no estaba desconectado de las posibles divisiones internas que el enemigo pudiera capitalizar; el Congreso consideraba de primera importancia el ánimo de las naciones extranjeras, centrando su atención en la respuesta que pudiera dar España a los Tratados de Córdoba: en caso de no aceptarlos era previsible un frente adverso a la independencia de parte de España y Francia, o tal vez una alianza mayor entre las potencias europeas; en caso de aceptar los tratados —aunque fuera lo menos probable—, era previsible que los conflictos entre iturbidistas, republicanos y borbonistas crecieran. Entre tanto, la incertidumbre tenía paralizado el Congreso.

El Constituyente, en consecuencia, no centraba sus labores en la redacción de una Constitución; había una comisión encargada, pero en abril el diputado Iriarte manifestaba sus dudas “entendiendo que la Comisión de Constitución estaba detenida hasta saber qué príncipe se ha de llamar al trono”.

Las amenazas, sin embargo, seguían aumentando y el ejército necesitaba armas y hombres para enfrentar enemigos poten-

ciales. El Congreso no podía eludir entonces sus reclamos, siempre formulados en tono patético, sufriente, culpando a los diputados. Así, el 18 de marzo se informó al Constituyente “sobre deserciones de la tropa por falta de socorros y riesgo de que la caballada muera por no dársele los piensos de ordenanza”, y tres días después: “Que la tropa muere de hambre”. Para entonces, hacia la última semana de marzo, el Congreso había pedido a la Regencia ejecutar un dictamen aprobado sobre los sueldos del ejército, pero el Ejecutivo no obedecía el reglamento fijado, oponiéndole objeciones, tomando la opinión de una Junta de Generales encabezada por Iturbide. De esta forma las tensiones aumentaron y se polarizaron las posiciones del Congreso y la Regencia, que hacía suyos los reclamos del ejército, como que interesaban a Iturbide.

Las amenazas crecieron y con el movimiento de Dávila y los españoles que se reunieron en San Juan de Ulúa, las cosas se complicaron pues se consideraban una amenaza a la independencia. Esto hizo que el Constituyente mexicano procurara en adelante atender con urgencia los asuntos relativos al ejército, aceptando con temor el posible intento de reconquista. Ante esta situación, Iturbide se dirige a la Regencia el 15 de mayo para exponer su posición frente a las amenazas internas y externas del Imperio:

Ya he dicho repetidas veces que la patria peligrá, que por todas partes está amenazada, que tiene enemigos dentro y fuera de sus términos, que son sus asesinos los que aludan, queriendo persuadir de que hay que temer, y que su libertad e independencia está asegurada.

Pidió Iturbide un ejército en pie para defender el Imperio, compuesto por 35 000 hombres, una fuerza insostenible con los recursos existentes, excesiva tal vez, pero que se justificaba, siempre según la valoración que hacía el generalísimo de las amenazas inminentes.

Pero mientras el Congreso ponderaba y deliberaba sobre la amenaza militar, el ejército definirá su postura. El 19 de mayo de 1822 se reunieron los diputados en sesión extraordinaria para conocer las consecuencias de este movimiento, encabezado por Iturbide y los iturbidistas, apoyado por la Regencia y el ejército.

Comenzó la sesión del Constituyente con la lectura de un oficio del ministro de Guerra, fechado a las 4:30 de la mañana del mismo día, que daba cuenta de las representaciones del ejército y el cual pedía al Ejecutivo mandar reunir al Congreso para darle a conocer el siguiente manifiesto, dirigido a la Regencia:

Los regimientos de Infantería y Caballería del ejército Imperial Mexicano existentes en esta capital, en masa y con absoluta uniformidad, han proclamado al serenísimo Sr. Generalísimo Almirante, Presidente de la Suprema Regencia D. Agustín de Iturbide, Emperador de la América Mexicana. Este pronunciamiento se ha seguido con las demostraciones más vivas de alegría y entusiasmo por el pueblo de esta capital, reunido aún en sus calles. Los Generales, Jefes y Oficiales que subscriben, se ocupan en conservar el orden y tranquilidad pública; y al mismo tiempo han creído de su deber manifestar a V. M. esta ocurrencia; para que tomándola en consideración, delibere sobre punto de tanta importancia.

Enseguida se leyó otro documento firmado por Iturbide, fechado el día anterior:

Mexicanos: Me dirijo a vosotros como un ciudadano que anhela el orden y ansía vuestra felicidad infinitamente más que la suya propia. Las vicisitudes políticas no son males cuando hay por parte de los pueblos la prudencia y la moderación de que siempre disteis prueba. El Ejército y el pueblo de esta capital acaban de tomar partido: al resto de la nación corresponde

aprobarle o reprobárselo: yo en estos momentos no puedo más que agradecer su resolución y rogarles, sí, mis conciudadanos, rogaros, pues los mexicanos no necesitan que yo les mande, que no se dé lugar a la exaltación de las pasiones, que se olviden los resentimientos, que respetemos las autoridades, porque un pueblo que no las tienen o que las atropella es un monstruo... La Nación es la patria: la representan hoy sus diputados: oigámosles: no dejemos un escándalo al mundo... La ley es la voluntad del pueblo: nada hay sobre ella; entendedme, y dadme la última prueba de amor que es cuanto deseo, y lo que colma mi ambición...

El Congreso debía responder entonces a la “prueba de amor” que pedía Iturbide. Más de 90 diputados había reunidos, y mucha gente alrededor que gritaba “¡Viva el emperador!”; la muchedumbre se alborotó aún más con la entrada del generalísimo. Algunos diputados, sorprendidos, encabezados entre otros por Guridi y Alcocer, propusieron consultar a las provincias, que con el voto de dos terceras partes de todas ellas se podría determinar la opinión del Imperio.

Las condiciones hacían entonces aceptable la proclamación imperial de Iturbide, salvando la dignidad del Congreso. Ante esta situación, se planteó una serie de posicionamientos dentro del Congreso de iturbidistas y borbonistas, que se alinearon en sus puntos coincidentes frente a los republicanos, por definición antimonárquicos; igualmente de iturbidistas y republicanos frente a los borbonistas, que idealizaban al príncipe europeo.

En general, toda intervención adversa a la proclamación de Iturbide fue suprimida por silbidos y abucheos; las otras fueron exaltadas en sus conclusiones por el aplauso, reduciéndose la discusión a la cuestión de si los poderes del Congreso eran bastantes para proceder a la proclamación; en un momento de mucho bullicio se pidió orden y comenzó la votación, al grito de “Viva el Emperador, viva Agustín primero”. Resultó del escrutinio

nio que 67 diputados votaron por la proclamación inmediata y 15 por la consulta a las provincias. Publicada la votación, con un muy significativo gesto —que recuerda el día de la instalación del Constituyente—, el presidente del Congreso cedió a Su Majestad Ilustrísima el asiento que le correspondía bajo el solio. Iturbide dejó el salón en medio del entusiasmo general, como emperador de los mexicanos.

La disolución del Congreso y el reglamento

La proclamación imperial había sido cuestionada por algunos tanto en forma como en fondo, lo que podía considerarse como un elemento que permitía vaticinar los problemas que enfrentaría; sin embargo, eso no fue lo decisivo para el fracaso fulminante del Imperio. Era un imperio falso. Era un imperio en construcción, prácticamente inexistente, imaginario; sin apoyo popular y sin estructura política; que carecía de los recursos necesarios para afirmar su autoridad y poder; al que le faltaban los medios institucionales, materiales y humanos tanto para controlar los monopolios fiscal y de las armas como para lograr la obediencia; sin capacidad alguna para garantizar el cumplimiento del derecho.

Por ello, la forma en que había de organizarse el imperio proyectado fue la primera cuestión de los diputados, comenzando con su forma de gobierno. El artículo 3º del Plan de Iguala decía que la independiente Nación mexicana sería una “monarquía moderada con arreglo a la Constitución peculiar y adaptable” del país. Formar esa Constitución era, consecuentemente, el objeto del Congreso convocado por la Suprema Junta Provisional Gubernativa, según el artículo 12 de los Tratados de Córdoba. Pero lo único que se tenía de la proyectada Constitución en el momento de la proclamación de Iturbide eran las llamadas Bases Fundamentales de la Constitución del Imperio, que comprendían tanto el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba como

algunas disposiciones provisionales de la junta y del Congreso, que, en lo que no les fuera contrario, dejaban vigente la Constitución de Cádiz.

Así, la Constitución de Cádiz era el modelo de los borbónicos constitucionalistas —y el paradigma de la época para una “monarquía constitucional”, como pedían las bases fundamentales de la Constitución del Imperio en lo que tocaba a la forma de gobierno—; pero esa Constitución ahora se adecuaba a los intereses inmediatos de los iturbidistas, en el papel.

Poco había escrito “en el papel” a la verdad. La Constitución estaba por hacerse y había una legislación confusa, contradictoria, que el Emperador juraba guardar: “La Constitución que formare dicho Congreso, y entre tanto la española que está vigente, y así mismo las leyes, órdenes y decretos que ha dado, y en lo sucesivo diere el repetido Congreso”, que en suma producía una realidad jurídica de total incertidumbre.

Pero la existencia de muchos ordenamientos o, mejor, la inexistencia de un único ordenamiento firme, estable, era tan sólo una parte del problema. Lo preocupante de la situación era la inobediencia generalizada de la ley, cualquiera que ésta fuera.

El Congreso entonces comenzó a enfrentar problemas tendientes a disminuir su legitimidad. Se repartió entre el público, por ejemplo, un papel con el título “Hay algunos diputados cuyo nombramiento es nulo” y algún diputado comentó: “Ya se han publicado otros de igual naturaleza en los que se ataca nada menos que la capacidad legal del soberano Congreso. Si es cierto que en el seno de Vuestra Soberanía hay diputados cuya elección sea viciada, las leyes en que éstos tomen parte irán marcadas con el sello de nulas”. Pero el ataque contra los diputados llegó del gobierno durante el mes de agosto. Así se proyectaron para muchos las intenciones del emperador Iturbide: debilitar y dividir la fuerza de oposición.

Lo que siguió a este hecho fue el arresto de 14 diputados, entre ellos Mier, Bustamante, Fagoaga, Lombardo, Carrasco, Sánchez Ta-

gle y otros sospechosos de conspiración. El Congreso se reunió el 27 de agosto de 1822 en sesión extraordinaria y secreta; su presidente leyó un oficio dirigido al capitán general de la provincia:

He tenido repetidos avisos de que existen en esta corte rumores de alguna consideración, y aun de haberse visto tropa armada en la casa de algunos señores diputados con el destino de prenderlos, atentándose de este modo contra la seguridad del soberano Congreso. V. E. sabe muy bien la inviolabilidad de que están revestidos, y a V. E. como que tiene el mando de las armas de esta provincia, le hago responsable en nombre de la nación de todas las infracciones de leyes que se cometieren, como Presidente del Congreso, mientras éste puede deliberar sobre la pública tranquilidad; y la recomiendo entre tanto a V. E. como encargado de la de esta Corte.

También se leyó la respuesta que le había hecho llegar el mismo capitán el día 27: “Debo decirle, que habiendo recibido órdenes de S. M. I. por conducto del Excmo. Sr. Ministro de Estado y Relaciones Interiores... he procedido consiguiente a ellas”. Por su parte, el Ministerio de Relaciones informaba a los diputados libres del Congreso:

En efecto se ha verificado [el arresto] con arreglo a los artículos 170 y 171 de la Constitución, como complicados en la conspiración que se estaba al estallar contra el actual sistema de gobierno, según resulta evidentemente comprobado en la causa formada con que se dará cuenta al soberano Congreso, por lo respectivo a sus individuos, luego que se concluyan las diligencias que activamente se están practicando; pudiendo entretanto la representación nacional descansar tranquila...

El Congreso llamó al ministro, que se limitó a justificar la medida de acuerdo con el artículo 170 de la Constitución de

Cádiz: “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes”. Los diputados alegarían el 172, contra Iturbide, sus ministros y oficiales:

Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: ...Undécima. No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

Las 48 horas de que hablaba la ley pasarán. Para finales de octubre, los diputados tendrían que alegar la primera de las restricciones de la autoridad regia, según la misma Constitución gaditana: “Artículo 172... No puede el Rey impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y los casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales”.

La medida de Iturbide victimizaba y reorientaba los sentimientos a favor de los diputados. Por ello, y ante la disminución de su poder por los decretos de formación del Consejo de Estado y el Supremo Tribunal de Justicia, recurriría a medidas extraordinarias, propiamente dictatoriales, concentrando todos los poderes. El 31 de octubre se presentó al salón de los diputados un

brigadier, interrumpiendo la sesión, y mientras sacaba un reloj, dijo al presidente del Congreso:

Excelentísimo Señor: Sírvase Vuestra Excelencia dar sus órdenes a fin de que el Comandante de la Guardia se ponga con la ropa de su mando a las órdenes del jefe que se presenta con una [orden] mía al efecto. Y lo traslado a usted a fin de que dé el más exacto cumplimiento de esta imperial determinación...

Señor Comandante de la Guardia del Congreso... Si el Congreso no está disuelto diez minutos después de haber V. S. entregado el adjunto oficio a su Presidente, hará V. S. saber a éste que usará la fuerza para dar cumplimiento a lo prevenido. Si a pesar de esta intimación dentro de otros diez minutos continúa reunido, procederá V. S. en efecto a disolverlo militarmente...

[Oficio] Agustín, por la Divina Providencia y por el Congreso de la nación, primer Emperador constitucional de México, y gran Maestre de la Orden Imperial de Guadalupe, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Tomé a mi cargo la Independencia de la patria: el término de esta empresa es verla constituida; mientras no llegue, soy responsable del éxito; éste es inasequible por no haber llegado el Congreso constituyente sus deberes con la preferencia que exigen las circunstancias críticas de la nación; para libertarla de los grandes males que la amenazan, es preciso tomar medidas enérgicas con que se logre tan importante fin. De esta clase son las siguientes:

Primero. Quedará disuelto el Congreso en el momento en el que se le haga saber este decreto.

Segundo. Continúa la representación nacional, ínterin se reúne un nuevo Congreso, en una junta compuesta de dos diputados de cada provincia de las que tienen mayor número, y de uno en las que sea único, y ocho suplentes cuyas personas designaré.

...

Sexto. La Junta se reunirá para comenzar sus funciones el día 2 del próximo noviembre, a las diez de la mañana. . .

Lo tendré entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule. Rubricado de imperial mano.

Después del arresto de algunos diputados y de la disolución formal del Congreso, quiso el Emperador conservar la “representación nacional”, con una institución hecha para las circunstancias, llamada Junta Nacional Instituyente. Iturbide eligió a los diputados que debían permanecer, nombrando no sólo de entre sus favoritos o incondicionales aliados, sino incluso de entre la oposición, aunque moderada, incluido por ejemplo Bocanegra. El 2 de noviembre se reunieron 47 individuos con fines contradictorios, según establecían las Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente: debían convocar un nuevo Congreso, como lo proponía, entre otros, Lorenzo de Zavala; debían también formar un proyecto de Constitución.

Pero la capacidad de acción de la Junta Instituyente sería nula por las circunstancias que gravitan sobre el Imperio. El Emperador intentaría al menos someter a la junta, imponiendo en su reglamento interno que, en delitos de lesa Majestad Divina o humana, no gozarían los diputados de fuero ni privilegio alguno, sino que serían juzgados como del común. En diciembre, Andrés Quintana Roo presentó a la Junta Instituyente una ley, aprobada sin dificultad, que dotaba en lo sucesivo al gobierno de instrumentos bastantes para abreviar los procedimientos contra aquellos involucrados en maquinaciones contra el Imperio o contra la sagrada persona del Emperador. Para entonces se conocían levantamientos que inquietaban al gobierno y que, efectivamente, producirían meses después, en marzo de 1823, su ruina.

Durante la última semana de 1822 y la primera de 1823 se presentaba a la Junta Instituyente un proyecto constitucional; aquí coincidirán Bocanegra y Zavala: no era momento para dis-

cutir constituciones; además, la junta no tenía la representación nacional. Los proyectistas firmantes fueron Toribio González, Antonio José Valdés y Ramón Martínez de los Ríos; llevaba el título de “Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano”, con fecha del 18 de diciembre, y contenía a la cabeza la siguiente declaración:

Porque la Constitución española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado: porque aun respecto de ella ha sido el origen y fomento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que presente se halla envuelta... y porque... el emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, mientras que se forma y sanciona la Constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales: la Junta Instituyente acuerda sustituir a la expresada Constitución española el reglamento político que sigue...

Otros asuntos —los mismos arrastrados en el último año: hacienda y ejército— ocuparon a la Junta Nacional Instituyente, pero en enero-febrero de 1823 se discutió en general el proyecto; el 14 de febrero se venció la resistencia de los opositores: la junta aprobaría que tenía poderes bastantes para expedir el reglamento; la Constitución española no podía seguir rigiendo los destinos del Imperio y, en ese sentido, se concretaba el artículo 1º del proyecto: “Desde la fecha en que se publique el presente Reglamento, queda abolida la Constitución española en toda la extensión del Imperio”. Contiene 100 artículos, que comenzaron a discutirse el 18; se debatió el exordio, se aprobó. Pero el articulado no podría discutirse debido a los trastornos del momento: la junta se concentró con toda preferencia en la convocatoria del nuevo Constituyente.

El “Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano”, también conocido en la historia constitucional mexicana como “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, pese a proponer la derogación de la Constitución gaditana en su primer artículo, en el artículo 2° señalaba:

Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, aunque no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de leyes, órdenes y decretos expedidos o que se expidieren en consecuencia de nuestra Independencia.

Habría una comisión que se encargaría de depurar las leyes expedidas por las Cortes españolas, adecuándolas al reglamento. Éste se ajustaría en cierto modo a las bases fundamentales de la Constitución del Imperio, adecuando algunos artículos a la situación histórica concreta, determinada en alto grado por las polémicas políticas que en el Imperio se suscitaban. En el artículo 3° se defendía la “garantía religiosa”, conservando, según el artículo 4°, todos los fueros y preeminencias del clero regular y secular, con lo que se restableció la orden de los jesuitas. El 5° se refería a la independencia y la forma de gobierno:

La nación mexicana es libre, independiente y soberana: reconoce iguales derechos en las demás que habitan en el globo: y su gobierno es monárquico-constitucional representativo y hereditario, con el nombre de Imperio mexicano.

La garantía de la unión se defendía enseguida: “Art. 6. Es uno e indivisible [el Imperio], porque se rige por unas mismas leyes en toda la extensión de su territorio, para la paz y armonía de sus miembros...”, y en el 7°: “Son mexicanos sin distinción de

origen todos los habitantes del Imperio, que en consecuencia del glorioso grito de Iguala han reconocido la Independencia...”.

Declaraba también algún principio que pretendía ser liberal, y no: “Art. 9. El gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantizando los derechos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos”. Pero inmediatamente lo limitaba, siempre en atención a las circunstancias del día:

Art. 10. La casa de todo ciudadano es un asilo inviolable. No podrá ser allanada sin consentimiento del dueño o de la persona que en el momento haga veces de tal, que no podrá negar a la autoridad pública para el desempeño de sus oficios. Eso se entiende en los casos comunes; pero en los delitos de lesa Majestad Divina y humana, o contra las garantías, y generalmente en todos aquéllos en que el juez, bajo su responsabilidad, califique que la ligera tardanza que demandan estas contestaciones puede frustrar la diligencia, procederá al allanamiento del modo que estime más seguro...

Y en el siguiente artículo también se hacía la acotación: “Art. 11. La libertad personal es igualmente respetada. Nadie puede ser preso ni arrestado sino conforme a lo establecido en la ley anterior...”. El 12 declaraba: “La propiedad es inviolable...”, pero inmediatamente: “Art. 13. El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado...”. El artículo 17 presentaba las mismas precauciones:

Nada más conforme a los derechos del hombre, que la libertad de pensar y manifestar sus ideas: por tanto, así como se debe hacer un racional sacrificio de esta facultad, no atacando directa ni indirectamente, ni haciendo, sin previa censura, uso de la

pluma en materias de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del Emperador, independencia y unión, como principios fundamentales, admitidos y jurados por toda la nación desde el pronunciamiento del Plan de Iguala, así también en todo lo demás, el gobierno debe proteger y protegerá sin excepción la libertad de pensar, escribir por la imprenta cualquier [sic] conceptos o dictámenes, y empeña todo su poder y celo en alejar cuantos impedimentos puedan ofender este derecho que mira como agrado.

Los artículos 18 y 19 introducían las disposiciones oportunas que habrían de perfeccionar la censura. El gobierno que —según el artículo 5°— era “monárquico-constitucional representativo y hereditario”, se componía de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo los tres “incompatibles en la misma persona o corporación” (artículo 23). Sin embargo, también aquí había límites notables al principio enunciado. El poder Legislativo, siempre según el reglamento, lo formaba la Junta Nacional Instituyente provisionalmente y estaba sujeto a unas “Bases Orgánicas” (artículo 25), dadas en forma de reglamento por el Emperador el 2 de noviembre de 1822. El punto 1 de dichas bases daba a la junta la iniciativa constitucional, pero el 5 señalaba que: “La Junta conservará para su representación el ejercicio del poder legislativo en todos los casos que... proponga como urgente el poder ejecutivo”.

No sólo el Emperador tenía la iniciativa de ley, sino que en todo debate parlamentario, incluido el Constituyente, podía presentar oradores a la junta (punto 6). El punto 2 de las bases prevenía la lucha de opiniones en el proceso constituyente, y en especial procuraba evitar el enfrentamiento con el Emperador, dándole toda preferencia: “Acompañará al proyecto de Constitución la correspondiente Ley Orgánica que determine... y satisfaga al interesante objeto de preservar los choques y razonamientos de los poderes legislativo y ejecutivo en este punto, para

lo cual, procederá de acuerdo con el último”. El poder Ejecutivo residía en el Emperador, y entre sus facultades podía establecer los tribunales de justicia que fueran necesarios y nombrar a los jueces a propuesta del Consejo de Estado (artículo 30, fracción 9). De este modo el “Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano” devolvía al Emperador todas las facultades que el disuelto Congreso le había regateado.

La Junta Nacional Instituyente no discutiría el articulado del reglamento del Imperio, ni el Ejecutivo presionaría para su aprobación y promulgación. Levantamientos armados lo impedirían. Lo que se tenía en lugar de la Constitución era, como lo diría Bocanegra, una improvisada “monarquía de imitación y en papel”.

El Plan de Veracruz y el Acta de Casa Mata

La inestabilidad en el Imperio se acentuó cuando el general Lemour sustituyó al general Dávila en Veracruz, que permanecía en la fortaleza de San Juan de Ulúa y que, como resultas, a finales de octubre inició hostilidades. En noviembre, el Emperador no sólo firmaba un decreto de guerra contra España, sino que tendría que salir precipitadamente hacia Jalapa. En este punto, la tempestad se precipitó y se comenzó a dar una serie de acontecimientos que harían que el Emperador, ni siquiera con una Junta Instituyente a modo, no pudiera vencer las penurias económicas ni los predicamentos ocasionados por los españoles en la fortaleza de Veracruz.

De regreso a la ciudad de México había nuevos motivos de desvelo. El brigadier Antonio López de Santa Anna, después de una accidentada entrevista con Iturbide en Jalapa, el 2 de diciembre, lanzó una proclama: se alzaba con su regimiento apoyado tanto por jefes y oficiales como por los soldados, desconociendo en lo inmediato el mando del capitán general, mariscal de campo, Echávarri, a quien el Emperador había puesto como

comandante en jefe de la División del Sur. Guadalupe Victoria bajó por esos días de la sierra y Santa Anna lo nombraría generalísimo. El levantamiento se propagó.

El 6 de diciembre, Victoria y Santa Anna hicieron un pronunciamiento, el Plan de Veracruz. El documento manifestaba la defensa de la religión (artículo 1º), la independencia (artículo 2º), la soberanía nacional representada por el Congreso (artículo 3º) y la libertad para decidir la forma de gobierno (artículos 4º y 5º):

Art. 6. A éste [el soberano Congreso] toca única y exclusivamente examinar el voto de las Provincias, oír a los sabios y escritores públicos, y, en fin, después de maduro examen, declarar la forma de su Gobierno, fijar los primeros funcionarios públicos y dictar sus leyes fundamentales sin que persona alguna, sea de la graduación que fuese, pueda hacerlo, pues la voluntad de un individuo o de muchos sin estar legítimamente autorizados al efecto por los pueblos, jamás podrá llamarse la voz de la Nación.

Art. 7. Lo mismo es que el Congreso Constituyente nada haya declarado, que el haberlo hecho con violencia y sin libertad.

Art. 8. Según lo expuesto, es evidente que, habiendo D. Agustín de Iturbide atropellado con escándalo al Congreso de su mismo seno... faltando con perfidia a sus solemnes juramentos, y prevaliéndose de la intriga y la fuerza, como es público y notorio, para hacerse Emperador, sin consultar tampoco el voto general de los pueblos, la tal proclamación es a todas luces nula, de ningún valor ni efecto, y mucho más cuando para aquel acto de tanto peso, del que iba a depender la suerte de la América, no hubo Congreso por haber faltado la mayor parte de los diputados.

Se declaraba nula la coronación; no debían por tanto obedecerse las órdenes del Emperador —quien tendría que respon-

der ante la Nación por sus crímenes (artículo 9º)—, pero además, no había ninguna autoridad legítimamente constituida (artículo 13). Debía reunirse en consecuencia el soberano Congreso (artículo 14) en total libertad (artículo 15), y entonces constituir el poder Ejecutivo, de manera provisional, hasta que se declarara la constitución permanente del Estado (artículo 16). El Plan de Veracruz recibió algunas aclaraciones en su proclamación sobre la unión de europeos y americanos, la igualdad y libertad, pero también el respeto de los fueros eclesiásticos; anunciaba además la creación de un Ejército Libertador formado por los cuerpos ya existentes que aceptaran el plan. Interesa la aclaración:

Vigésima-segunda. Por último, todo lo que se previene en el presente Plan, ha de entenderse sin perjuicio de las altas facultades del soberano Congreso, el que, ya reconocido libre, podrá hacer las variaciones convenientes, según lo pide la naturaleza de los asuntos que en él se refieren, pues estamos muy lejos de imitar arbitrariedad y conducta de aquella que se han querido arrogar lo que sólo es privativo a la soberanía nacional.

De este modo no sólo se presentaba una opción constitucional libre de las ataduras de las bases fundamentales de la Constitución del Imperio mexicano, con sus lastres dogmáticos, insostenibles ya, del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, sino que el Plan de Veracruz desvinculaba de sus propios principios al Constituyente: “Todo lo que se previene en el presente Plan, ha de entenderse sin perjuicio de las altas facultades del soberano Congreso”. Tal flexibilidad sería decisiva.

Un mes después, en enero, el prestigio de distinguidos insurgentes, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, se sumó, como lo cita Manuel Calvillo en *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento*, al Plan de Veracruz. Desde Chilapa, el 13 de enero, expresan su sentir:

Penetrados de los clamores que la Nación reclama y suspira por su libertad, tenemos hoy la noble osadía de negar la obediencia al que se nombra Emperador, porque siendo nulo como es el acto de su proclamación, no estamos en el caso de sostenerla... sólo aspiramos por nuestra libertad, por la restitución de nuestro Congreso Constituyente, que es la única legítima representación nacional y que se halla ultrajada en los más ominosos términos... Restituido pues nuestro Congreso, y en actitud de obrar, declarará libre y espontáneamente por medio de la Constitución, la clase de gobierno que nos ha de regir.

Guerrero y Bravo, sin embargo, ofrecían otra perspectiva del levantamiento contra el Emperador. Afirmaban que el ejército que se había puesto en armas y reclamaba la libertad era el mismo Ejército Trigarante, y reclamaban que se cumpliera el Plan de Iguala al menos en el punto que prometía una representación nacional libre, con la reinstalación del Congreso.

Mientras la Junta Instituyente se debatía entre el arreglo de la hacienda y el “Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano”, el 1 de febrero, en el cuartel general de Casa Mata —cerca de Veracruz—, los oficiales al mando de las tropas imperiales —encabezadas por Echávarri—, que tenían órdenes de sofocar a los pronunciados, dejaron de combatir y pronunciaron el Acta de Casa Mata, que expresaba la adhesión de 34 generales a favor de la reinstalación del Congreso. Este documento fue enviado al Emperador para su atenta consideración: “Artículo 1. Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la Nación, se instalará el Congreso a la mayor brevedad”.

El Acta de Casa Mata señalaba también que el ejército no atendería jamás contra la persona del Emperador, porque lo consideraba como decisivamente adicto a la representación nacional. Además, el ejército tomaría sus cuarteles en las villas o lugares que exigiesen las circunstancias, sin que pudiera disolverse

con ningún pretexto, sin el consentimiento del soberano congreso, porque éste era el único apoyo sobre el que ese órgano colegiado podía contar para la libertad de sus deliberaciones.

Lo decisivo del Acta de Casa Mata era, de esta forma, su significado militar: las tropas imperiales y los rebeldes podían pactar —como sucedió, al día siguiente, el 2 de febrero— quedando unidas las divisiones del ejército que comandaban ambos bandos para avanzar hacia el centro del Imperio. En Oaxaca, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán... se extendió la aversión a Iturbide y la Adhesión al Acta de Casa Mata, que además proponía la reinstalación del Congreso, el cual debía convocar a una nueva representación nacional, introduciendo para las provincias el incentivo de participar en su formación. Combatido en todos los frentes, el 4 de marzo de 1823, el Emperador decretó la reinstalación del Congreso; tres días después se juntarían los diputados.

El 7 del mismo mes se reuniría el Congreso: 54 diputados del Constituyente; lo primero en sus sesiones será informarse sobre los últimos acontecimientos, en especial atenderían el Acta de Casa Mata, enviando comisionados a tratar con sus jefes; pero no fueron aceptados sus acercamientos. El Ejército Libertador avanzaría hasta situarse a la vista de México, para forzar la abdicación del Emperador, propuesta al Congreso el 20 de marzo de 1823. Las palabras, lastimosas, patéticas del Emperador fueron pocas:

Segundo. La corona la admití con suma repugnancia, sólo por servir a la Patria; pero desde el momento en que me entreví que su conservación podría servir sino de causa, al menos de pretexto para una guerra intestina, me resolví a dejarla. No hice yo abdicación de ella, porque no había representación nacional reconocida generalmente, y por lo mismo era inútil toda gestión sobre la materia, y aun habría sido tal vez perjudicial; hay ya el reconocimiento, y hago por tanto la abdicación absoluta.

Tercero. Mi presencia en el país será siempre pretexto para desavenencias, y se me atribuirán planes en que nunca pensara y para evitar aun más la remota sospecha, me expatriaré gustoso y me dirigiré a una nación extraña.

Cuarto. Diez o quince días serán suficientes para arreglar mis asuntos domésticos y tomar medidas para conducir a mi familia en unión mía...

El Congreso no admitiría la abdicación de la corona de México. Rechazaría la existencia de tal corona y declararían inexistente la coronación: cosa imaginaria y sin realidad jurídica alguna; a Iturbide se le conduciría a Veracruz, a la Antigua. Desde ahí, el 11 de mayo se embarcó en un buque inglés. Un día regresaría a México, pero no al Imperio.

LA CONSTITUCIÓN DE 1824

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana

El Acta de Casa Mata, como ya se mencionó, fue una respuesta ante los ataques de Iturbide hacia el Congreso, pues con la disolución de ese órgano colegiado se dio un vacío de representación nacional que afectó profundamente a la Nación. Frente a ello, Agustín de Iturbide trató de corregir el camino y aminorar las protestas que se le presentaban restituyendo el Congreso por medio de un decreto expedido el 4 de marzo de 1823; sin embargo, los antiguos diputados tuvieron que afrontar nuevos problemas para tratar de sentar las bases de organización que sirvieran a una nación que se enfrentaba a un gran número de vicisitudes. Uno de los temas que ocupó en buena medida la atención de los diputados fue la instauración del nuevo congreso. Para tal efecto, Bocanegra acordó dictar las bases constitucionales que deberían regir el trabajo de la asamblea a fin de

que, posteriormente, se publicara la convocatoria para el nuevo congreso que se encargaría de elaborar el texto constitucional. No obstante lo anterior, las circunstancias hicieron que el 21 de mayo se invirtiera este orden y, por el voto de 71 diputados a favor y 33 en contra, se determinó que la convocatoria del nuevo constituyente se estableciera en primer término y, posteriormente, se dictaran las bases constitucionales.

Una vez aprobada la convocatoria, el Congreso se ocupó de la redacción de las bases constitucionales; el 28 de mayo se presentó el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Este documento —firmado por José del Valle, Juan de Dios Mayorga, Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Ximénez, José María Bocanegra y Francisco María Lombardo— estableció en sus líneas preliminares:

El congreso de diputados elegidos por la nación mexicana, reconociendo que ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre, si él mismo no se lo ha dado: que ninguna nación puede tenerlo sobre otra nación, si ella misma no se lo ha otorgado: que la mexicana es por consecuencia independiente de la española y de todas las demás, y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure más su bien general...

De esta forma, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, con el fin de dar respuesta al descontento que a raíz de la independencia mostraron las provincias, señalaba, en primer término (punto primero), que “La nación mexicana es la sociedad de todas la provincias del Anáhuac ó N. España, que forman un todo político”. Inmediatamente después, establecía una serie de derechos a favor de los ciudadanos que la componían, entre los que se encontraban el de libertad, que era, según el texto, el de “pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro”; el de igualdad, que fue definido como el derecho de “ser regidos por una misma ley sin otras dis-

tinciones que las establecidas por ella misma”; el de propiedad que era contemplado como el de “consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designe la ley”, y el de “no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes”.

Pero al tiempo que establecía derechos, el texto también determinaba deberes a los ciudadanos. El primero de ellos, siguiendo la línea de la intolerancia religiosa propia del constitucionalismo nacional de la época, era profesar la religión católica, apostólica y romana como la única del Estado. Asimismo, se establecían los deberes de respetar a las autoridades legítimamente establecidas, de no ofender a los semejantes y de cooperar para el bien general de la Nación.

Otro de los elementos a destacar en el plan era la concepción de que en él se reflejaba la soberanía. Ésta pertenecía a la Nación y era única, inalienable e imprescriptible. En uso de esta soberanía, se establecía que la Nación mexicana era una república representativa y federal, que ejercía sus derechos por medio: “1º, de los ciudadanos que eligen á los individuos del cuerpo legislativo; 2º, del cuerpo legislativo que decreta las leyes; 3º, del ejecutivo que las hace cumplir á los ciudadanos; 4º, de los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales; 5º, de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios”.

La instrucción era otro de los temas trascendentes en el plan, pues en él podía leerse que la ilustración era el origen de todo bien individual y social. Con el fin de difundirla y adelantarla, se hacía mención de que todos los ciudadanos podían formar establecimientos particulares de educación, que se sumarían a los institutos públicos que existirían: uno central en el lugar que designara el cuerpo legislativo, y otro provincial en cada una de las provincias.

El plan, sin embargo, no alcanzó a ser discutido, aunque sus postulados fueron retomados por el Congreso y, por tanto, influyó en la redacción del texto constitucional de 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

El 27 de octubre de 1823 se reunieron 62 diputados con el fin de iniciar los trabajos preparatorios y, algunos días después, el 7 de noviembre, se designó como presidente del nuevo Congreso a Miguel Guridi y Alcocer, en ceremonia solemne en la que estuvo presente el Supremo Poder Ejecutivo.

Los trabajos del Congreso, como anunció el presidente de éste en la ceremonia de instalación de la asamblea, comenzarían al día siguiente para elaborar el texto fundamental que la Nación demandaba. En ese Congreso ya no existía un partido monárquico, pero, eso sí, en los partidos centralista y federalista había destacados personajes. En el primero figuraban los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, Mier, Ibarra y Paz, mientras que en el segundo pueden mencionarse a Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías y García Godoy.

Miguel Ramos Arizpe fue nombrado presidente de la Comisión de Constitución, lo que ya anunciaba los resultados que finalmente se tendrían en las labores del Constituyente. Y es que ante la historia reciente era evidente que el régimen que debía adoptarse era el republicano; sin embargo, lo que no quedaba claro era cuál de las dos visiones contrapuestas que ocuparon los debates prevalecería: el de una República centralista o una federal. Finalmente, prevaleció la idea federalista y se redactó un proyecto de Acta Constitutiva de la Federación compuesto por 36 artículos influidos por las ideas de Rousseau y Montesquieu, de las contenidas en la Constitución de 1812, del constitucionalismo francés y de parte del angloamericano. En este texto se presentaba un esbozo de la incipiente Nación mexicana que serviría como modelo para las discusiones que dieron origen a la Constitución de 1824.

Hay quienes dicen que la reunión del Congreso se debió a la presión de las provincias, que reclamaban un diseño constitucional acorde con sus necesidades; sin embargo, otros, como

fray Servando Teresa de Mier, señalaban que el hecho de que no se hubieran concluido los trabajos del primer Congreso se debía a que el momento que se vivía bajo la sombra de Iturbide no era el más benéfico. En este sentido, el padre Mier señaló en su profección sobre la Federación mexicana:

Permítaseme notar aquí, que aunque algunas provincias se han vanagloriado de habernos obligado a dar este paso y publicar la convocatoria, están engañadas. Apenas derribado el tirano se reinstaló el Congreso, cuando yo convoqué a mi casa una numerosa reunión de Diputados, y les propuse que declarando la forma de gobierno republicano, como ya se habían adelantado a pedirla varios diputados en proporciones formales, y dejando en torno del gobierno, para que lo dirigiese, un Senado provisional de la flor de los liberales, los demás nos retirásemos convocando un nuevo Congreso. Todos recibieron mi proposición con entusiasmo y querían hacerla al otro día en el Congreso. Varios diputados hay en vuestro seno de los que concurrieron y pueden servirme de testigos. Pero las circunstancias de entonces eran tan críticas para el gobierno, que algunos de sus miembros temblaron de verse privados un momento de las luces, el apoyo y prestigio de la representación nacional. Por este motivo fue que resolvimos trabajar inmediatamente un proyecto de bases constitucionales, el cual diese testimonio a la nación, que si hasta entonces nos habíamos resistido a dar una constitución, aunque Iturbide nos la exigía, fue por no consolidar su trono; pero luego que logramos libertarnos y libertar a la nación del tirano, nos habíamos dedicado a cumplir el encargo de constituirla...

Y en efecto, Servando Teresa de Mier y otros diputados, como ya se vio, habían trabajado arduamente en la consolidación del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del que se retomarian muchos postulados durante la redacción del Acta Constitutiva.

En los trabajos en los que se discutió el acta se presentaron temas que provocaron importantes debates y otros en los que hubo consenso de inmediato. Entre estos últimos se encontraba el relativo a la religión católica, que en el proyecto recogió la esencia de los antecedentes inmediatos:

Artículo 4º. La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

Otros aspectos, sin embargo, no se resolvieron de forma tan sencilla. Si bien es cierto que la idea de que la Nación adoptara la forma de una república popular fue aprobada por unanimidad, otros temas fueron objeto de intenso debate. El hecho de que se adoptara una república “federal” provocó opiniones encontradas entre los diputados que discutieron el Acta Constitutiva. Así, por ejemplo, Berruecos hizo patente su desconfianza en la forma federal, al señalar que la Nación no se encontraba en estado de decidirse expresamente por el federalismo, ya que el pueblo no estaba instruido en lo que hacía a las desventajas de ese sistema, por lo que proponía pasar, en primer término, por una república central. Finalmente, la denominación de “federal” se aprobó por 72 votos contra 10, pero en este rubro se presentaron debates muy acalorados.

Sobre la soberanía, surgieron en los debates interpretaciones diversas. Ramos Arizpe, por ejemplo, refirió que la soberanía era la suma de los derechos de los individuos que componían la Nación, mientras que Guridi y Alcocer insistía en que debía asentarse en el proyecto que la soberanía residía radicalmente en la Nación y que era inalienable e imprescriptible. Por su parte, Tereno replicó: “Radicalmente u originariamente quiere decir [la soberanía] que en su raíz, en su origen tiene la Nación este derecho, pero que no es derecho inherente a ella y esencialmente expresa que ese derecho coexiste, ha coexistido y coexistirá siempre en la Na-

ción”. Después de estos argumentos, en el Acta Constitutiva finalmente se estableció que: “La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más”.

Se refería asimismo a que el poder supremo de la federación estaba dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo se ejercía en dos cámaras que componían el Congreso General y el Ejecutivo se depositaría por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señalara. Por su parte, el poder Judicial correspondería a una Corte Suprema de Justicia y a los tribunales que se establecerían en cada estado.

Las constituciones de los estados, según este proyecto, no podían oponerse a lo establecido en el Acta Constitutiva ni a lo que estableciera la Constitución general; sin embargo, se contemplaba la posibilidad de que las legislaturas estatales organizaran provisionalmente su gobierno interior y, entretanto sucediera esto, se observarían las leyes vigentes.

El resultado de los trabajos del Congreso, como se dijo, fue el Acta Constitutiva, que finalmente se aprobó el 31 de enero de 1824. Con ella se comenzó a forjar una nueva nación con base en la experiencia que se había acumulado en ambos lados del Atlántico.

El nacimiento de la Constitución de 1824

Después de la elaboración del Acta Constitutiva, se comenzó a discutir en el Congreso Constituyente el proyecto de Constitución que fue aprobado el 3 de octubre de 1824. El texto constitucional fue promulgado finalmente el 4 de ese mes y año y publicado al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1824 constituye el momento fundacional de nuestra identidad política; es, al mismo tiempo, el primer ejercicio de proyección ideológica para la construcción del futuro político de una nación que todavía estaba por construirse. Y es que la conformación del texto de 1824 afronta como su principal cuestión la consolidación de la identidad nacional, las organizaciones políticas intermedias, el nexo entre gobernantes y gobernados.

Después de la Colonia y de la experiencia imperial, el vacío existente en esa relación sólo podía colmarse con la idea de la representatividad en los diversos ámbitos de gobierno como fuente de poder público. Sin este elemento, cualquier proyecto de constitución hubiera sido nulo; era necesario establecer, de una vez por todas, un gobierno emanado de la Nación como elemento sustancial de la política.

Mucho se ha dicho sobre las influencias que se dejaron sentir en la Constitución de 1824. El tema de la representatividad permite apreciar el hecho de que existía un verdadero ejercicio de originalidad en su creación. Autores de orígenes diversos y de conclusiones igualmente distintas, como David Brading y Edmundo O’Gorman, coinciden en señalar la originalidad de las ideas, interpretaciones y fenómenos que tuvieron como consecuencia la creación de la Constitución de 1824, coincidencia que echa por tierra la afirmación que vio en el primer texto constitucional mexicano la copia extralógica de la Constitución estadounidense, y que sirvió de fundamento para los fallidos proyectos centralistas.

El constitucionalismo norteamericano es universalista, busca su origen en la lucha de la humanidad por su emancipación, ni siquiera se reconoce como heredero de la revolución británica, sino como hijo legítimo de la Ilustración. Por ello, Thomas Paine, en sus escritos políticos, dice que el Congreso de Virginia tenía “... el poder de volver a empezar el mundo... la causa de América es en gran medida la causa de toda la humanidad”. Por su parte, el

Constituyente de 1824 pretendía resolver problemas nacionales por medio de instituciones nacionales, buscaba encontrar el mejor gobierno y la mejor forma de Estado para el país. Brading señala, por ejemplo, que Mier y Bustamante, aunque herederos también, como los colonos norteamericanos, de las ideas ilustradas, prefirieron una expresión histórica, religiosa e intensamente particularista, dirigida al ansia criolla de libertad que no cesaba de pensar en los dramáticos acontecimientos de la conquista y en las figuras de Cortés y Moctezuma; la Nación mexicana, entonces, nació para crear y hacer funcional la unión de los criollos y las castas en contra de los peninsulares. El paso siguiente lo constituía la construcción de un gobierno propio, que representara y expresara los sentimientos nacionales y que pudiera satisfacer sus necesidades.

Los constituyentes de 1824 se encontraron en un momento histórico difícil, acaso el más difícil de la historia nacional. Por una parte, el desastre del primer imperio y la mascarada iturbidista habían conducido a una dramática atomización de las fuerzas políticas, económicas y militares; por otra, la Nación se encontraba también dividida, desorientada y en evidente riesgo de caer en una guerra de castas que habría hecho posible la restauración de los borbones o una dispersión de lo que hoy es el territorio nacional.

Con ese panorama, la única salida posible era la construcción del Estado mediante un ejercicio inédito en la historia mexicana, la creación de las instituciones a partir de una auténtica constitución. Y así se hizo, con 171 artículos con sus propias historias y polémicas.

Las ideas contenidas en la norma fundamental

La Constitución de 1824 comenzaba señalando que era el Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana el órgano que decretaba la constitución en desempeño de los deberes que le habían impuesto sus comitentes para fijar su independencia

política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria. Esto se hacía, según el propio Preámbulo del texto constitucional: “En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad”.

Las líneas con que se iniciaba la Constitución dejaban entrever claramente gran parte de los postulados fundamentales que en ella se desarrollarían. Prueba de ello es que en su primer artículo se señalaba: “La Nación Mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia”. Con ello quedaba establecida de manera clara la independencia de España y el nacimiento de una nueva nación.

Inmediatamente después se establecía cuál era el territorio que comprendía: el del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Este territorio se dividía en los estados y territorios establecidos en el artículo 5º, en el que se señalaban “el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala”.

La religión era otro de los aspectos torales en la Constitución de 1824. El artículo 3º señalaba que en la Nación mexicana la religión era y sería perpetuamente la católica, apostólica y romana. Y se agregaba que esta religión sería protegida por leyes sabias y justas, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra. De nueva cuenta, la tradición que se venía presentando en nuestro país sobre la intolerancia de cultos se veía reflejada en el texto constitucional.

Uno de los artículos con mayor discusión por su contenido fue el 4º, que señalaba que la Nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Sobre este artículo caben diversos comentarios, pues en él se establecían tanto una nueva forma de Estado como de gobierno. Por lo que hace al republicanismo, como ya se ha dicho, éste no fue tan discutido, pues las condiciones para establecerlo eran muy favorables. En primer lugar, la historia reciente hacía que la República se considerara como una opción viable ante los problemas que enfrentaron la monarquía y el Imperio; en segundo lugar, al ser el primer texto fundamental de la Nación mexicana, no existían lazos que lo forzaran a adoptar una determinada ingeniería constitucional, por lo que podía elegirse sin mayores ataduras la forma republicana. Además, como refiriera Emilio O. Rabasa en su obra *La evolución constitucional en México*, el republicanismo, hasta entonces considerado herético, comenzó a desbordarse por el territorio nacional; pero aún más importante que este hecho fue que la República era el complemento indispensable a la federación por la que clamaban las provincias.

Por lo que hace a la representatividad, es evidente que se trató de uno de los grandes temas en la Constitución de 1824. Si se quería que los poderes federal y local obraran a la vista del pueblo y no como representantes del despotismo, era necesario que la soberanía residiera en el pueblo y que el ejercicio del poder se realizara por medio de representantes elegidos popularmente, esto es, la conformación de la voluntad pública tal como hoy la conocemos. Al mismo tiempo, si se quería también que esos representantes se equilibraran unos con otros, no había mejor solución que un régimen federal basado en el sistema representativo.

Para el Constituyente, era necesaria una manifestación de la voluntad soberana de la Nación, de modo que se efectuara el acto creador del Estado y de sus instituciones, dejando en manos

del pueblo la posibilidad de su evolución por conducto de sus representantes.

Ya el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana señalaba en su artículo tercero que la titularidad de la soberanía recaía en la Nación y le reconocía su derecho exclusivo para establecer, por medio de sus representantes, la forma de gobierno y las leyes fundamentales de la República; este artículo tuvo su complemento en el 171 de la Constitución:

Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la federación y de los estados.

De hecho, el debate por la representatividad en la Constitución de 1824 estuvo acompañado de un fenómeno político de grandes dimensiones que incluyó a todas las provincias y que llevó, entre julio de 1823 y enero de 1825, a que cada una de ellas estableciera sus propios congresos constituyentes que las transformarían en estados federados. Esto significa que la representatividad nació como un reclamo tanto de las fuerzas políticas como de la propia población que anhelaba participar en la toma de las decisiones más importantes para la vida de la Nación.

Algunos diputados, como Gómez Farías, contaban con importantes ejercicios de consulta en sus provincias. De hecho, Valentín Gómez Farías publicó en ese momento su texto *Voto general de los pueblos de la Provincia Libre de Xalisco, denominada hasta ahora Guadalajara, sobre constituir su forma de Gobierno en República Federada*, documento en el que consignó más de 100 votos de corporaciones, pueblos y ayuntamientos a favor de la federación.

Este ejercicio de consulta, que podría considerarse democrático o no, muestra que en la Constitución de 1824 había una

relación directa entre sus conclusiones políticas y la búsqueda de su legitimidad. Con ello se iba más allá del principio de que la Constitución debía reflejar el equilibrio de las fuerzas políticas, para establecer que sus enunciados tendrían que ser también legítimos. Al argumento de Gómez Farías se suman voces como la de Manuel Diego Solórzano, diputado por Valladolid.

Por otra parte, el debate en torno a la representatividad de los órganos de gobierno se centraba en la capacidad de los mexicanos para crear instituciones propias adecuadas a su espíritu y necesidades, principio cuestionado por Carpio y Mier, entre otros. A ellos respondieron diputados como Juan de Dios Cañedo, señalando que “alegar la falta de ilustración es tomar el efecto por la causa”, lo que identificaba la política liberal que buscó, desde sus primeros momentos, mejorar las condiciones de vida de la población.

Es importante hacer notar que la defensa del principio representativo, como se repetirá en el federalismo, se inclinaba por la formación de un movimiento político del México independiente que desencadenaría su marcha histórica, aun al costo de no lograr objetivos inmediatos.

Juan Bautista Morales señalaba la conciencia con que los constituyentes de 1824 realizaron su trabajo. En su participación dijo:

Las conmociones son indispensables en toda transición política y las padece España por su Constitución. En México no existe aún el pacto por falta de Constitución y se vive en estado de provisionalidad. Si la nación no sabe lo que es la federación, tampoco sabe lo que es la república central ni la monarquía; y si ello es razón para no concederla también lo será para no dar ningún gobierno. Mas la nación desea la federación y ello basta. La ilustración será efecto y no causa del sistema; no obstante, existe esa voluntad como lo demuestran las proclamaciones federales mismas... si se alegan y los hábitos y las costumbres

de trescientos años, será necesario que venga un Borbón a regirnos bajo el gobierno absoluto, porque en él nacimos y nos educamos.

Estas palabras reflejaban además uno de los grandes temas que se afrontaron al discutir la Constitución de 1824: el federalismo. Mientras que los centralistas argumentaban en contra de la forma federal el hecho de que las entidades federativas no eran autosuficientes en el ámbito económico, que con el federalismo se enfrentarían múltiples poderes al poder central o que la federación provocaría gastos y dispendios innecesarios, los federalistas veían en la constitución de una federación una oportunidad para encontrar una nueva forma de organización que implicaría mayores ventajas, una forma para evitar la concentración exagerada del poder que traería prosperidad para la Nación, además de una forma de quitar presión a los reclamos de provincias como Yucatán, Jalisco, Veracruz, Puebla y Querétaro, que buscaban mayor autonomía. Finalmente, el federalismo prevalecería pues Ramos Arizpe y los federalistas buscaban suprimir cualquier atisbo de absolutismo y otorgar a las provincias que salían del yugo de España, y que habían sufrido su abandono, un mayor poder de autodeterminación en el ámbito político.

La división de poderes, contemplada en el artículo 6º fue también otro tópico fundamental en la Constitución de 1824. Este tema no se presentó como un asunto que causara gran polémica o debates acalorados, pues para los constituyentes era evidente la necesidad de evitar que el poder estuviera concentrado. De esta forma, se dividió el supremo poder de la federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, sí hubo posiciones encontradas en lo que se refiere a la asignación de funciones a cada uno de estos poderes. Algunos diputados cuestionaron las atribuciones propuestas al Legislativo respecto a los estados de la federación. Así, Solórzano, al referirse a las facultades señaladas en el artículo 50 (por mencionar algunas: promo-

ver la ilustración, fomentar la prosperidad y proteger y arreglar la libertad política de imprenta), señalaba:

Yo no impugnaré el artículo por el medio que lo han impugnado los demás señores el día de ayer, esto es, porque limita las facultades de los demás estados; yo lo impugno por otro lado: me parece que son demasiado laxas y extensas y que siendo el principal objeto de una constitución dividir los poderes para dar una regla y norma fija del gobierno, debe señalar las facultades propias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; porque si no hace esta distinción de facultades no habrá distinción de poderes y por consiguiente no se podrán éstos dividir.

Otros debates se dieron también sobre el origen y la composición de los poderes. Sobre el primer punto, como señala José Antonio Aguilar Rivera, algunos diputados como Covarrubias pensaban que el poder Judicial “no es más que una emanación del Ejecutivo, o de éste y el Legislativo”. A ello respondió Manuel Crescencio Rejón:

Se dice que el poder Judicial es una emanación del poder Ejecutivo y de ninguna manera debía ponerse entre los otros. En ese caso, el poder Ejecutivo también podría decirse que era emanación del Legislativo, principalmente cuando el segundo es el que nombra al primero. Si acaso el poder Judicial, estuviese organizado lo mismo que en la constitución española o la de los Estados Unidos del Norte, podría decirse que el poder Judicial era una emanación del Legislativo y el Ejecutivo: pero cuando el poder Judicial se arregla de un modo particular en el proyecto que tenemos presentado al Congreso, ya de ninguna manera puede decirse que emana ni mediata ni inmediatamente del poder Ejecutivo; porque las legislaturas son las que en un día que señalará el Congreso, procederán a la elección de ciertas personas que compongan una suprema Corte de Justicia...

De aquí resulta que ya el poder Judicial de la federación, no toma su origen inmediatamente del poder Ejecutivo, sino inmediatamente del pueblo, de quien también lo recibe el poder Ejecutivo.

Por lo que se refiere a la composición de los poderes, el Legislativo se depositó en dos Cámaras, concepción que fue tomada de una propuesta de fray Servando Teresa de Mier, quien planteó en la sesión del 11 de junio de 1823:

Considerando que las provincias desean y exigen la división de la representación nacional en dos cámaras, para que en la segunda, compuesta por la base del número de provincias, se neutralice y equilibre la preponderancia de algunas provincias tan populosas como la de México han de obtener una sola cámara compuesta por la base de la población.

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados (artículo 8°), de acuerdo con una base poblacional (artículo 10). Por cada 80 000 almas, de acuerdo con el texto constitucional, se nombraría un diputado, o bien por una fracción que pasara de 40 000; sin embargo, el estado que no tuviera esta población nombraría de igual modo a un representante (artículo 11). Por su parte, el Senado estaría compuesto (artículo 25) por dos senadores de cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislatura y renovados por mitad de dos en dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarían al final del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos (artículo 27).

Par ser elegido diputado se requería tener 25 años cumplidos (artículo 19) y 30 para senador (artículo 28). No podían ser diputados ni senadores quienes hubieren sido privados o a quienes se les hubieran suspendido sus derechos políticos. Tampoco podían serlo los funcionarios de la federación, los gobernadores

de los estados, los comandantes generales, los arzobispos, los obispos o los vicarios generales (artículos 18 a 24 y 26 a 20); sin embargo, no existía la prohibición para los sacerdotes seculares o regulares.

Las Cámaras tenían encomendadas las funciones legislativas y las de gran jurado de las acusaciones que se hicieran en contra del presidente de la República y sus ministros, los magistrados de la Suprema Corte y, en caso de infracciones a la constitución, a las leyes o disposiciones federales, contra los gobernadores de los estados (artículo 38); sin embargo, correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados fungir como gran jurado cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubieren intervenido el Senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones y en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera de los delitos que cometiera durante el tiempo de su destino (artículo 39). Los diputados y senadores, además, eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrían ser reconvenidos por ellas (artículo 42).

El Ejecutivo, por su parte, se depositaba en el presidente de la República (artículo 74) y existía también un vicepresidente en el que recaerían, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste (artículo 75). Para ser presidente o vicepresidente se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, con 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país (artículo 76). Estaba prohibida la reelección del presidente antes del cuarto año en que éste hubiere cesado en sus funciones (artículo 77). La duración de los cargos de presidente y vicepresidente era de cuatro años (artículo 95).

El presidente tenía a su cargo diversas funciones, principalmente de carácter administrativo, entre las que pueden mencionarse publicar, circular y hacer guardar las leyes y los decretos del Congreso general; dar reglamentos, decretos y órdenes para el

mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales; poner en ejecución las leyes y los decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior, así como su unión y libertad en lo interior; nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho; disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, etcétera (artículo 110).

En la Constitución de 1824 no se conocía la suspensión de garantías, quizá para evitar la invasión de la esfera competencial de los demás poderes; sin embargo, esto causó desacuerdos, como se desprende de una de las intervenciones del diputado González Angulo en uno de los debates:

Hay ciertos principios fundamentales asentados, no sólo en el acta, sino en todo sistema representativo, que no deberían atacarse, como el de la división de poderes; pero trayéndolos expresamente al proyecto que ahora se discute, yo en ese concepto voy a oponerme a él, precisamente en este punto... Yo estoy y estaré siempre por la división de poderes; pero me veo en la necesidad de hacer estas observaciones. Aquí, apenas hubo un ligero movimiento, cuando nosotros mismos hemos dado una lección práctica a los pueblos, diciéndoles que la división de los poderes es insuficiente e insignificante para los casos de revolución; que hay una necesidad de revestir al poder Ejecutivo con facultades extraordinarias, que se rocen con los otros poderes. Esto yo lo venero; pero también deduzco esta consecuencia: que los poderes no siempre deben estar separados; el poder Legislativo con todas sus atribuciones, el poder Ejecutivo y el poder Judicial con las suyas, no son suficientes en todos casos, y por consiguiente, no pueden hacer la felicidad de la patria en los momentos difíciles.

Los debates, sin embargo, reflejaron la desconfianza que de alguna manera se tendría en la figura del Ejecutivo. De hecho, el artículo 112 planteaba una serie de restricciones a la figura presidencial, entre las que se encontraban no poder privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna ni ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, salvo en los casos en que fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, caso en el cual requeriría la aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno. El presidente tampoco podía impedir las elecciones ni salir del territorio de la República durante su encargo y un año después.

Otra de las formas en que se pretendía controlar al Ejecutivo era establecer un órgano moderador: el Consejo de Gobierno. Dicho consejo estaría compuesto por la mitad de individuos del Senado, uno por cada estado, y tendría por presidente nato o vicepresidente (artículos 113 y 115). Las atribuciones de este órgano, de acuerdo con el artículo 116, eran, entre otras: velar por la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y las leyes generales; acordar por sí o a propuesta del presidente la convocatoria a sesiones extraordinarias y hacer al presidente las observaciones que creyera conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes de la Unión.

El poder Judicial estaba compuesto por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito (artículo 123). La primera se integraría por 11 ministros distribuidos en tres salas y un fiscal; el Congreso General podría aumentar o disminuir su número si lo juzgase conveniente (artículo 124). Para ser elegido integrante de la Corte Suprema se requería estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados, tener 35 años cumplidos, ser ciudadano natural de la república o nacido en cualquier parte de América que antes de 1810 dependía de España y que se hubiera

separado de ella, con tal que tuviera la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República (artículo 125). La Corte Suprema de Justicia tenía jurisdicción, entre otros, en los conflictos entre estados o entre un estado y vecinos de otro; en los pleitos originados en concesiones de tierras hechas por diversos estados; en los que se presentaran por contratos celebrados por el gobierno federal; en las contiendas de jurisdicción entre tribunales federales y entre éstos y los de las entidades federativas; en algunas causas entre el presidente y vicepresidente de la República; en negocios civiles y criminales de empleados diplomáticos y cónsules, así como en las infracciones a la Constitución (artículo 137).

En la Constitución de 1824 no existía un título dedicado a los derechos, sin embargo, sí se contemplaba la protección de algunos de ellos (como la igualdad, la libertad de imprenta o la de expresión) de manera dispersa y difusa a lo largo del texto constitucional.

Éste es contenido de la primera Constitución elaborada en territorio mexicano que entraría en vigor y con la que nació la república representativa, popular y federal. Al promulgarse la Constitución de 1824 se logró definir el ser de la identidad política de México, decisión hecha en su momento y de acuerdo con su posibilidad histórica, como afirmó O'Gorman, pero con la firmeza suficiente para iniciar la historia constitucional como la República que seguimos siendo.

La abrogación del texto constitucional

Después de la aprobación de la Constitución de 1824, las expectativas que se tenían de los cambios constitucionales eran muchas. El optimismo se respiraba entre diversos actores sociales y se pensaba que las condiciones institucionales que el Constituyente había construido eran las apropiadas para que el país

avanzara sin tropiezos. El texto constitucional era visto como la luz que conduciría a la construcción de un país que tenía todo de su lado para andar la senda del progreso y la prosperidad. Guadalupe Victoria, quien había sido elegido titular del Ejecutivo, realizó el 10 de octubre de 1824 un manifiesto sobre la necesidad de preservar el Pacto Federal para evitar la anarquía, en el que se plasmaban su ánimo y la convicción de que nuestro país avanzaría bajo el nuevo régimen político:

Los recomendables esfuerzos del Supremo Poder Ejecutivo que acaba de entregarme el mando, la constante actividad con que ha trabajado por consolidar la administración, el prestigio que debía causar en los pueblos ver el timón de los negocios en manos de hombres tan recomendables por su patriotismo y por sus señaladas virtudes han producido los efectos que admiramos en el estado actual, después de los tristes y turbulentos días que precedieron al tiempo de la tranquilidad.

En estas circunstancias todo parece anunciar el orden, abundancia y prosperidad: la Constitución Federal nacida en estos días del seno del Congreso general, viene a dar la última mano al hermoso edificio de la sociedad mexicana. La subordinación y disciplina en el Ejército; la uniforme marcha de los estados de la Federación; la afluencia de extranjeros en nuestras poblaciones interiores; el movimiento que reciben los diversos géneros de industria de sus brazos laboriosos; la laudable hospitalidad con que son acogidos por los hijos del país; la innumerable concurrencia de sus buques en nuestros puertos de uno y otro mar; el interés que las grandes potencias toman directamente en la consolidación de nuestras instituciones para dar el ejemplo de reconocimiento de nuestra existencia política; la tendencia de la opinión a mantenerlas y perfeccionarlas; los progresos que se advierten en las primeras fuentes de nuestra riqueza; la masa de luces y conocimientos que diariamente se extiende sobre nuestro horizonte, todo, conciudadanos,

debe darnos esperanzas muy lisonjeras de que la Nación no retrogradará durante el tiempo de mi administración. Mi alma se llena de inefable placer al contemplar que puedo de alguna manera contribuir a dar estabilidad, aumento y permanencia a estos preciosos bienes...

Todo el nuevo mundo presenta una existencia llena de vida y de grandes esperanzas a la faz del universo; pero al entrar México en la enumeración de los Estados que han hecho su independencia de la Europa, ésta parece respetar en él su futura opulencia y el poder inmenso que va a conducirla al primer rango entre todos los pueblos libres...

En el federalismo y la colaboración de las entidades federativas también se centraban muchas de las esperanzas del primer presidente constitucional de la República, pues para finalizar su manifiesto refirió:

No quiero terminar esta alocución sin tocar una lección importante para todos los hijos del Anáhuac. Adoptado el sistema federal por el voto unánime de los pueblos y regularizado en la sabia constitución que acaba de darnos el Congreso General, no podrá olvidarse, amados compatriotas, lo que en ocasión semejante decía el inmortal Washington a sus conciudadanos: "Si los estados no dejan al Congreso General ejercer aquellas funciones que indudablemente le ha conferido la constitución, todo caminará rápidamente a la anarquía y confusión. Necesario es para la felicidad de los estados que en alguna parte se haya depositado el supremo poder, para dirigir y gobernar los intereses generales de la Federación; sin esto no hay unión y seguirá muy pronto el desorden... Que toda medida que tienda a disolver la unión, debe considerarse como un acto hostil contra la libertad e independencia americana y que los autores de estos actos deben ser tratados como corresponde".

Ved aquí en pocas palabras reasumidos los elementos de nuestra organización social. Permitidme que me atreva a usar para con vosotros el mismo idioma de aquel hombre inmortal que tantos derechos reunió al amor y veneración de sus compatriotas: mi débil voz se hará escuchar al anunciar con el más profundo respeto al héroe del Norte y no temo ser censurado cuando me cubra su augusta sombra.

Sin embargo, el optimismo, las esperanzas y las expectativas de Guadalupe Victoria, que eran compartidas por un gran número de mexicanos, se toparon con una realidad muy cruda que llevó al naciente país por un rumbo muy distinto, en el que privaron el desaliento y la incertidumbre. Las causas de esta situación fueron varias, pues en el país pervivía una serie de problemas y contradicciones que no habían sido resueltas y que provocaron un alto grado de inestabilidad política. En primer lugar, muchos sectores de la sociedad que habían aceptado regirse según las reglas del sistema federal y el nuevo régimen construido con base en el texto constitucional se dieron cuenta de que sus privilegios podían verse amenazados. A esto se sumó el hecho de que la economía en el país no avanzaba, pues la estructura heredada del régimen colonial y el ínfimo desarrollo que se había dado a partir de la independencia, por la pérdida de la fuerza de trabajo y la inestabilidad que ocasionó, evitaron que se cumplieran todas las expectativas de progreso económico. El campo también enfrentaba problemas serios debido a que la mayor parte de quienes lo trabajaban vivía en pobreza extrema, lo que provocaba delincuencia e inseguridad.

Las malas e insuficientes vías de comunicación, la falta de un banco y de moneda flexible, así como la mala distribución de la población hicieron también que los problemas crecieran. El progreso no llegó en los primeros años del federalismo y, ante la ausencia de los abundantes recursos fiscales de los que se había gozado en la Colonia, el gobierno se vio obligado a pedir

préstamos a comerciantes y potencias extranjeras que después le sería muy difícil cubrir. Las reclamaciones y amenazas derivadas del incumplimiento de sus obligaciones constriñeron al gobierno a sostener un numeroso ejército; sin embargo, las malas condiciones en que éste se encontraba también provocaron inconformidades entre la milicia, lo que dio origen a una serie de levantamientos. Todas estas situaciones, aunadas a la agitación política provocada por las medidas que se emplearon para contrarrestarlas, hicieron que el descontento entre la población, pero sobre todo entre ciertos grupos, aumentara. Ante lo que se tomaba como el fracaso del federalismo, los grupos centralistas cobraron mayor fuerza y, dado que las condiciones hacían propicia la idea de modificar el sistema normativo y encontrar una nueva forma de organizar la sociedad y el gobierno, se pensó que la mejor forma de conseguir el progreso era contrarrestar las debilidades del federalismo. Así, con la institución de un nuevo Congreso, cuya composición era muy diferente a la de aquel que le había antecedido, se inició una serie de discusiones que terminarían con el primer federalismo mexicano. El golpe final se daría con la transformación del Congreso General en el Constituyente, que daría vida, en 1836, a un régimen centralista de acuerdo con el diseño establecido en las Siete Leyes Constitucionales.

V EL CONTENIDO DEL ESTADO

LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Los antecedentes de las Siete Leyes

Antes de que la Constitución de 1824 fuera aprobada había una marcada resistencia al federalismo por parte de ciertos grupos que tenían la intención de organizar al país de manera central. Sus ideas diferían de las contempladas en el texto constitucional de 1824 no tanto porque consideraran el federalismo como un mal sistema, sino más bien porque pensaban que era inadecuado para el país. En su opinión, no se podía transitar del autoritarismo colonial al sistema federal de forma drástica, por lo que la mejor opción para el México naciente era un sistema unitario. Luciano Becerra, por ejemplo, con su voto particular de 1823 reflejó la suspicacia que tenía hacia el régimen federal:

La república federada, Señor, en la manera en que se propone el proyecto, con estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación. No es una máquina sencilla y de una sola rueda que nada tiene en qué tropezar, ni que le impida seguir sus movimientos; es una máquina complicada y que se compone de otras tantas ruedas, cuántos son los congresos provinciales, de las que bastará que se pare una o tome dirección contraria para estorbar su movimiento y aun causar su destrucción.

La idea de que el federalismo no era la mejor forma de organización se hizo más fuerte en la medida que el sistema constitucional establecido en la Constitución de 1824 se iba erosionando. Algunas de las causas de esta situación ya se han adelantado, pero a ellas debe sumarse, como señala Reynaldo Sordo, que desde “el primer año de su funcionamiento, se pudo apreciar que, a pesar de las reglas claras de la Constitución General, en los Estados existían interpretaciones diferentes del sistema, que podían variar desde el confederalismo hasta el federalismo moderado”. Además, la legalidad constitucional “fue subvertida por razones de hecho: partidismo, demagogia, legalismo, abuso de los términos voluntad general y opinión pública, corrupción en los procesos electorales, justificaciones de salud pública o seguridad nacional y, sobre todo, extralimitaciones en el ejercicio de las funciones públicas, principalmente del poder Legislativo”. Todas estas circunstancias acentuaron la reticencia al texto constitucional de 1824 y provocaron el cambio en el sistema constitucional que se dio en 1836.

El sistema constitucional sólo vivió momentos de estabilidad durante los primeros años del gobierno de Guadalupe Victoria, pero pronto se empezaban a hacer patentes las dificultades que enfrentarían las instituciones para el manejo de los problemas que vivía la Nación. La inestabilidad se acentuó con las posiciones contrapuestas de dos logias masónicas que surgieron como formas novedosas de organización que defendían ideales divergentes. Por un lado, la logia yorkina, que se conformaba fundamentalmente por quienes defendían el federalismo y que, como ha señalado Carmen Blázquez, contaba entre sus partidarios con importantes políticos de provincia, miembros de las oligarquías regionales. Sus filas se nutrían con integrantes de los estratos medios de la sociedad, como burócratas, profesionistas medios, empleados del comercio y pequeños propietarios de tiendas y talleres artesanales. Por otro lado, se encontraba la logia escocesa, a la que se adhirieron aquellos que se habían manifestado

partidarios del régimen centralista y quienes se identificaban con el “partido” de los iturbidistas, del clero, de los monárquicos y de los españoles. En esta logia, siguiendo de nueva cuenta a Blázquez, se agrupaban grupos de propietarios, junto con altas jerarquías eclesiásticas y militares que pretendían la centralización del poder político como condición indispensable para concentrar a su vez los flujos mercantiles que habían controlado desde la ciudad de México en los tiempos coloniales.

Los yorkinos tenían entre los fundamentos de su actividad política la defensa de la independencia y la consolidación del sistema federal, por lo que, según refiere Michael Costeloe, arribaron a la conclusión de que había que desplazar de los cargos públicos o cerrar el paso a todos aquellos que consideraban opositores a tales propósitos. Por su parte, los escoceses tenían en mente frenar las intenciones políticas de sus adversarios, buscando la mayoría en el congreso nacional y en las legislaturas de los estados. Poco a poco, las pugnas entre estos dos grupos fueron creciendo, hasta llegar a un punto muy álgido cuando los yorkinos emprendieron una serie de acciones que concluyeron en la prohibición avalada por el Congreso General de que los hispanos ocuparan cargos públicos, así como en la expulsión de hispanos peninsulares del país. Estas medidas se apoyaban en un sentimiento antiespañol latente provocado por los intentos de conspiración en los que habían participado algunos de ellos y por la animadversión que provocaba entre parte de la población que éstos conservaran muchos de sus antiguos privilegios económicos.

Las controversias entre estos grupos se reflejaron también en las elecciones que se dieron al final del periodo presidencial de Guadalupe Victoria. En ese proceso electoral, tanto yorkinos como escoceses trataron de convertirse en el grupo político predominante en el Congreso nacional y en los órganos legislativos locales. Y dado que la designación del titular del Ejecutivo se haría tomando en cuenta los votos emitidos en los congresos

locales, la contienda electoral se volvió una prioridad en las entidades federativas. Por los federalistas yorkinos el candidato propuesto fue Vicente Guerrero, mientras que los escoceses propusieron a Manuel Gómez Pedraza.

Las elecciones se llevaron a cabo y, a pesar de que se esperaba el triunfo de los yorkinos en las legislaturas estatales, los resultados favorecieron por un escaso margen a los escoceses, pues 11 congresos votaron a favor de Gómez Pedraza y sólo nueve por Guerrero (el resto de los votos se distribuyó entre Anastasio Bustamante, Ignacio Godoy y Melchor Múzquiz). Ante los resultados, la reacción de los yorkinos no se hizo esperar e iniciaron una campaña con la que buscaban denunciar la ilegalidad de los resultados de la elección, argumentando que las legislaturas estatales habían ido en contra de la voluntad de las personas que representaban. Además, impulsaron también actos diversos a lo largo del país con el fin de impedir que la victoria de Gómez Pedraza fuera reconocida. A estas medidas se sumó la intervención de Santa Anna y el ejército, que con el Plan de Perote demandaron que se frenaran las intrigas de los enemigos de la independencia, esto es, de los escoceses. Finalmente, tras una serie de disturbios y cierta resistencia, la Cámara de Diputados, sin autoridad para hacerlo, reconoció a Vicente Guerrero y Anastasio Bustamante como presidente y vicepresidente, respectivamente.

El hecho se dio de acuerdo con lo establecido en el Título IV de la Constitución, pues la Cámara de Diputados tenía que hacer la calificación de la elección de presidente. En este sentido, formó la comisión correspondiente —integrada por diputados pertenecientes al partido yorkino— para realizar el dictamen de la elección presidencial. Este documento señalaba que las legislaturas habían contrariado la voluntad general expresada contra Gómez Pedraza y, por tanto, al no poder ignorar estos clamores determinó, en primer lugar, que se calificaba como insubsistente y sin ningún efecto la elección de éste y que se consideraban como subsistentes los votos de las legislaturas por otras personas

distintas a él. Por tanto, como se adelantó, la Cámara de Diputados consideró a Vicente Guerrero como presidente.

Con este hecho, desde las propias instituciones se hacía a un lado el régimen constitucional. Esto provocó que la inestabilidad que se vivía en el país se acentuara y que el sistema constitucional comenzara a disolverse entre un cúmulo de acontecimientos que sucedieron a la elección de 1928.

El ejercicio del gobierno por parte de Guerrero no fue sencillo, pues tuvo que afrontar situaciones adversas que ocasionaron una marcada reticencia hacia el titular del Ejecutivo. Cesar Navarro señala, entre estas circunstancias, que Guerrero tendría que

enfrentar la crítica situación en la que había caído la administración del gobierno. El déficit del gasto público iba en aumento y los créditos en el exterior se encontraban prácticamente clausurados desde 1827, a partir de que el gobierno federal se había declarado insolvente para amortizar los intereses sobre los préstamos contraídos anteriormente. Además, como consecuencia del intento de reconquista española que se tuvo que enfrentar, la recaudación de los derechos de las aduanas que en ese entonces aportaban un poco más de la cuarta parte de los ingresos públicos, disminuyeron en forma alarmante. Ello condujo a una nueva expulsión de los españoles y a la imposición de préstamos a los estados de la federación, lo cual avivó la oposición existente a su gobierno.

Las desfavorables circunstancias que enfrentó Guerrero lograron reunir a los escoceses, a la oligarquía propietaria y a un segmento del propio ejército en contra de el caudillo insurgente. De hecho, Anastasio Bustamante dictó en 1829 el Plan de Jalapa, mediante el que se destituyó a Guerrero y se apropió de la presidencia.

Con Bustamante llegó al gobierno un grupo de personas a quienes se les conoció como los “hombres de bien”, pues para

algunos el cambio en el gobierno implicaba el triunfo del orden, la civilización y la propiedad sobre la anarquía, la demagogia y la usurpación. Sin embargo, ante el trato preferente que Bustamante dio a ciertos estratos de la sociedad y el clero, la estabilidad de su mandato se erosionó rápidamente y surgió un movimiento opositor que congregó a varios grupos e individuos, entre los que se encontraban Santa Anna, los federalistas y los militares.

En este contexto, se alzaron ciertos grupos y algunos congresos de los estados se pronunciaron por el regreso de Gómez Pedraza para concluir el mandato presidencial para el que había sido nombrado en 1828. Bustamante se vio obligado de esta forma a firmar los Convenios de Zavaleta en 1832, con los que se reconocía a Gómez Pedraza como titular del Ejecutivo. El Congreso nacional fue también disuelto y se convocó a elecciones para renovarlo; también se eligieron nuevos integrantes de las legislaturas locales que, a su vez, designarían al presidente y vicepresidente de la República. La recomposición de fuerzas políticas hizo que el cargo de presidente fuera ocupado por Santa Anna, mientras que de la vicepresidencia se haría cargo Valentín Gómez Farías.

Así comenzaron los trabajos del quinto Congreso al inicio de 1833. Santa Anna, sin embargo, arguyendo problemas de salud, se retiró a su hacienda en repetidas ocasiones, dejando a Gómez Farías al frente del Ejecutivo. Desde esta posición, el jalisciense emprendió un programa de reformas encaminado a terminar con los remanentes del pasado colonial. Según José María Luis Mora, en esa época consejero de Gómez Farías, con estas reformas se pretendía impedir la existencia de

pequeñas sociedades dentro de la general con pretensiones de independencia respecto de ella: por último, lo que no se quería era que los poderes sociales destinados al ejercicio de la soberanía se hiciesen derivar de los cuerpos o clases existentes,

sino, por el contrario, que los cuerpos creados o por crear derivasen su existencia y atribuciones del poder soberano preexistente y no pudiesen, como los ciudadanos particulares, alegar ni tener derechos contra él.

De esta manera, las reformas se dirigieron a una parte del cuerpo social con gran poderío económico y político: la Iglesia católica. Se secularizaron las misiones de California; se creó una dirección de control general de la enseñanza; se cerró el Colegio de Santa María de Todos los Santos y se suprimió la Pontificia Universidad de México; cesó la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos; se anuló la última provisión de canonjías y se estableció la ley de curatos vacantes; se dio el ejercicio del Patronato Eclesiástico por el gobierno de la República con las mismas atribuciones con las que lo había ejercido la Corona española; se cedieron a los estados las propiedades que habían pertenecido a los jesuitas; se desamortizaron los bienes de manos muertas, y se prohibió la venta de propiedades eclesiásticas sin conocimiento y aprobación de la autoridad civil.

Las reformas emprendidas también afectaron al ejército, pues aunque no se propuso la eliminación del fuero militar, sí se ordenó la disolución de varios cuerpos del ejército que se habían comprometido en sublevaciones en contra de las instituciones de la República.

Todo esto generó descontento y provocó revueltas en el país, encabezadas por la oposición conservadora bajo el grito de “religión y fueros”. Para combatir esa oposición contra las reformas, el Congreso expidió la llamada “Ley del Caso”, mediante la que se ordenó el destierro de decenas de individuos contrarios a la actitud reformadora. El artículo primero de la ley establecía: “El gobierno hará que inmediatamente se proceda a asegurar para expeler del territorio de la república por seis años a los individuos siguientes y cuantos se encuentren en el mismo caso sin necesidad de nuevo decreto”. La discrecionalidad contenida en esa

norma se convertía en un arma muy poderosa que, sin duda, constituía una negación del orden constitucional. En este sentido, Miguel Santamaría, en su *Apelación al sentido común de los mexicanos*, señaló: “Queda por aquel Firmón al general Santa Anna, o a su lugarteniente D. Valentín Gómez Farías plena e ilimitada autoridad de expulsar a cuantos se hallan en el mismo caso que los ya proscritos; y ¿cuál es este caso que no especificó el llamado Congreso, puesto que pronuncia condenaciones en términos que por respeto a la justicia y a los progresos de las luces, no se acostumbra ya ni aun en los dominios del Sultán otomano? Este caso no es otro sino en el que se halle todo mexicano que teniendo sentimientos de dignidad rehúsa inclinar el cuello al yugo de la demagogia”.

Como consecuencia de todos estos acontecimientos comenzaron a darse diversas asonadas en contra de las autoridades reformistas. Estas revueltas hicieron que finalmente se diera el regreso de Santa Anna que, sin embargo, fue desafiado por el Congreso, lo que hizo que aquél terminara con sus actividades y lo diera por cerrado; además, Gómez Farías dejó la vicepresidencia y salió del país.

En ese escenario se volvió a convocar a elecciones, pero esta vez sin seguir las formas contempladas en la Constitución de 1824. Nuevamente el orden constitucional se veía reducido; lo que es más, la convocatoria daba la posibilidad de que se otorgaran amplias facultades a los congresistas, algo que favoreció la idea de cambiar el régimen federalista. No obstante lo anterior, el nuevo Congreso se dedicó en su primera etapa a emprender acciones tendientes a restaurar la tranquilidad del país. En el ínter, sin embargo, empezaron a surgir pronunciamientos contrarios al régimen federal y críticas fuertes a las medidas que habían sido tomadas durante el reformismo. Para muchos, el sistema constitucional se había pasado por alto y la Nación se encontraba en estado de naturaleza; en consecuencia, tenía el poder para volverse a constituir de acuerdo con nuevas formas,

con el fin de enmendar los daños que había dejado el régimen federal contemplado en la Constitución de 1824. Ésta fue la semilla para que en 1835 se publicara una ley por la que el Sexto Congreso General se convertiría en Constituyente.

El Congreso Constituyente y las Bases Constitucionales

La idea de que era necesario cambiar el régimen constitucional se gestó durante varios años. En ese proceso, además de los grupos que se vieron desfavorecidos por las medidas de los reformistas y de quienes pugnaban por un sistema unitario, los gobiernos locales mostraron también su descontento ante la inestabilidad que privaba en el país. Se pensaba que la falta de equilibrio entre los poderes de la Unión con preponderancia del Congreso, las deficiencias o la falta de adecuación del federalismo a la realidad mexicana, así como la violación constante de los derechos humanos desde las instituciones habían creado un ambiente que era difícil soportar. Lucas Alamán, por ejemplo, en su *Examen imparcial de la administración de Bustamante*, al presentar un análisis del régimen constitucional que se había implantado con la Constitución de 1824 hace una fuerte crítica —quizá excesiva— del modelo implantado por alejarse de las condiciones del país:

El modelo que se tuvo a la vista para la redacción de nuestra Constitución Federal fue la Constitución de los Estados Unidos del Norte, mas es una equivocación el creer que el ejecutivo de nuestra república está constituido de la misma manera que el de los Estados Unidos... El modelo, como arriba se ha dicho que se tomó para constituir a la nación fueron los Estados Unidos pero de este modelo apenas se tenía alguna tintura y lo que se había visto practicar de alguna manera era la Cons-

titución española que en sí misma no era otra cosa que una imitación de la Asamblea Constituyente de Francia y ésta el resultado de todos los extravíos metafísicos de los filósofos especulativos del siglo pasado... La constitución que dio a la Francia la Asamblea Constituyente y que copiaron servilmente las Cortes de Cádiz, no sólo no distinguió debidamente los poderes, no sólo no estableció un equilibrio conveniente entre ellos sino que debilitando excesivamente al ejecutivo, trasladó al legislativo toda la autoridad, creando en lugar del poder absoluto del monarca un poder tan absoluto como aquél, y enteramente arbitrario, sin que hubiese para contenerlo ninguno de los frenos que podrían en alguna manera impedir la arbitrariedad de los monarcas.

Aunadas a las críticas que en lo individual hacían intelectuales, políticos, personas que se encontraban o habían pasado por el gobierno y la sociedad en general, a partir de 1830 las legislaturas de los estados, siguiendo lo establecido en el artículo 166 de la Constitución de 1824, comenzaron a hacer observaciones sobre determinados artículos del texto constitucional. Las propuestas fueron variopintas, pero de ellas se desprendía el desencanto por el régimen federal y las disposiciones de la Constitución. Para 1835 esto era evidente en varios estados y prueba de ello es la proposición que el diputado del Congreso del estado de Oaxaca, Manuel María Gauna, hizo llegar a su legislatura, en la que se reflejaba el ánimo de los congresos locales. En esta proposición, Gauna expresaba que el sistema federal había dividido el país en lugar de unirlo, manteniendo el germen de las disensiones civiles. Además, refería que después de tan largos y costosos sacrificios por un gobierno contrario a la felicidad de los mexicanos debía procurarse una nueva organización que pudiera asegurar los gozos sociales, la paz y la prosperidad. Gauna mostraba de esta forma su ánimo respecto a la implantación de un nuevo sistema:

Hagamos siempre uso de nuestra razón para aplicar a nuestro suelo la forma de gobierno más análoga a nuestras necesidades y costumbres sin perder de vista el resultado de nuestra experiencia en la actual administración. Unión y más unión debe ser el constante deseo de todo mexicano: la unión por medio de un gobierno central, es lo que constituye la fuerza; la fuerza es la que ha de fijar la independencia, y ha de contener a los enemigos de ella y de una libertad arreglada, pues en el estado de intolerancia política y de miseria en que nos hallamos reducidos es, a no dudarlo, el sistema federal el más cruel enemigo que puede presentarse a nuestra felicidad.

En los ayuntamientos la situación no era distinta, pues muchos de éstos se pronunciaban en contra del régimen del 24. En Guadalajara se dirigió un documento al Congreso del estado para que éste iniciara ante las cámaras la variación de la forma de gobierno argumentando los diversos ataques que había sufrido el texto constitucional a partir de la instauración del federalismo. Para la representación de este ayuntamiento, las legislaturas estatales habían echado mano de todo: destrozado y aniquilado fortunas y propiedades, limitando la libertad individual, la moral pública, la legislación y la religión.

Es en este contexto que el Congreso, como se adelantó, se convertiría en constituyente para dar inicio al cambio constitucional. Sin embargo, el primer problema con el que se enfrentaba era justificar su calidad de constituyente y poder, de esta forma, librar la cláusula de intangibilidad establecida en el artículo 171 de la Constitución, que prohibía la reforma de los artículos contenidos en ella y del acta constitutiva que establecían la “libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”. Al respecto, Reynaldo Sordo señala que los centralistas, al ser una minoría en el Congreso, tuvieron que desarrollar una teoría sobre el poder

Constituyente, para poder convencer a las personas de las otras fuerzas políticas de que el sexto Congreso Constitucional Federal se podía convertir en un Constituyente. Refiriéndose al dictamen de marzo de 1835 sobre los poderes conferidos a los diputados, firmado por Carlos María Bustamante, Sordo señala que la argumentación de los centralistas seguía un orden lógico: la Nación se encontraba en estado de naturaleza y había reasumido su soberanía, por tanto, podía constituirse de la manera que considerara más conveniente a su felicidad, salvando los derechos naturales imprescriptibles del hombre. En el dictamen mencionado, Bustamante aducía:

Si la nación, dice Vattel, se halla mal con su constitución, tiene derecho a mudarla... Los que pretenden hacer valer la especie de que son inmutables en toda su extensión los objetos comprendidos en el artículo 171 del código federal, quieren suponer que los legisladores de 1824 tuvieron facultad para ligar a todas las generaciones y legisladores sucesivos de una manera irrevocable, o lo que es lo mismo, que la soberanía de la nación fue enajenada desde entonces para no volver a residir jamás en su legítimo dueño... todas las disposiciones políticas son eventuales, porque *cesante ratione, cesat lex*: la perpetuidad sólo se ha concedido a las leyes naturales.

Eso por lo que hace a la Cámara de Diputados, pero en el Senado se elaboró otro dictamen en el que se establecían las causas por las que era necesario cambiar el régimen constitucional y las razones por las que se consideraba que esto podía hacerse. La comisión del Senado que elaboró el dictamen señaló al respecto:

El estado actual de la Nación, las convulsiones repetidas en ella ha tantos años con la mayor frecuencia, exigen imperiosamente examinar el origen de tantos males, por si descubierto se puede

oponer un dique a tan fatal corriente. Cansados los pueblos de transferir de uno para otro bienio las esperanzas de bienestar que tantas veces se les había prometido, quisieron al fin desatarse de los vínculos con que ellos mismos se habían ligado, por si era posible llegase el venturoso día de gozar y acabar de padecer. La prosperidad de las naciones está tan íntimamente unida con su sistema de legislación, que las peñas más áridas y escarpadas montañas se transforman en floridas campiñas bajo la influencia de leyes sabias y adecuadas a los pueblos que las han de observar; así como las más fértiles regiones se convierten en inhabitados desiertos, cuando un régimen débil para ejecutar el bien, y omnipotente para hacer el mal, ahuyenta la seguridad y hace desaparecer la confianza. El continente mexicano destinado por la naturaleza a figurar en el globo, acaso como el más rico entre las naciones, no sólo ve estacionaria su prosperidad, sino que la siente retrogradar de día en día, a proporción que se aleja de la fecha que se le había fijado como principio para desarrollar los gérmenes de su riqueza y engrandecimiento.

La comisión continuó haciendo un recuento de las dificultades que enfrentó la República a partir de 1824:

Los frecuentes ataques dados a la seguridad individual, la continua alarma en que viven unos respecto de otros, la irregularidad de una legislación tan complicada que es ya imposible compilarla para formar un cuerpo, la multiplicidad de las contribuciones y mal repartimiento de ellas, la impunidad de los delitos comunes, la funesta inviolabilidad para cometer de los políticos, y por último, la facilidad de crear un delincuente necesario, ¿no son caracteres inequívocos de un pueblo mal constituido? ¿Son éstos los feos rasgos con que se puede bosquejar nuestra historia de once años contados desde 1824 hasta el presente? ¿No son éstos los que apurando por último el común sufrimiento dieron por resultado fijar primero la atención na-

cional, examinar en seguida su situación, y acabar por procurarse un remedio a costa de cualquier sacrificio?

Después de señalar los problemas que se vivían, se ofrecieron argumentos para justificar la facultad que tenía el Congreso para cambiar el sistema constitucional:

La comisión ha discurrido hasta aquí acerca de la necesidad que hay de dar una nueva Constitución, sin desconocer por esto que acaso se abre la puerta para que de cada uno de los Congresos futuros se exija una nueva Carta; mas las circunstancias nos han puesto en la triste situación de elegir entre males, ¿entre éstos cuál es mayor, formar una Constitución nueva, o no tener alguna? No parece difícil adoptar el extremo más razonable de esta disyuntiva. Las más notorias infracciones de Constitución, la ilegitimidad ¿no se ha introducido hasta los poderes supremos de la Nación? ¿No ha sucedido lo mismo con una gran mayoría de las legislaturas de los Estados? ¿No es cierto igualmente que otras han abandonado las sillas temiendo ofender por más tiempo la vista de aquellos para quienes antes habían dictado leyes? Todo manifiesta que el pueblo agobiado de sus pesares, ha suplantado la Carta fundamental al imperio de las circunstancias, y reasumido de nuevo su imprescriptible Soberanía. Ha dejado de ser la Carta de 1824.

¿Mas de dónde viene al Congreso actual la facultad de constituir nuevamente a la Nación? Del mismo origen de donde le vino la de reformar el pacto, sin sujetarse a los trámites designados en él. En las naciones no constituidas, no hay más reglas que aquellas que dicta la equidad y prefijan los incontables derechos del hombre: el religioso respeto a éstos de donde dimana el común bienestar, afianza la perpetuidad de las leyes e inviolabilidad de las Constituciones. Sígase este sendero en la futura, y ella sobrevivirá no sólo a la generación actual, sino también a las venideras...

Los argumentos ofrecidos sirvieron para justificar la conversión del Congreso en constituyente. No todos estaban conformes con estos planteamientos, entre ellos Bernardo Couto, quien manifestaba que aun cuando para él era una verdad innegable que ninguna Nación de la tierra debía ni podía ser regida por una manera de gobierno hacia la que tuviera una repugnancia fija y bien expresada, para él no era claro que nuestro país se encontrara en ese caso respecto del sistema federal. Sin embargo, la mayoría prevaleció y el Congreso encargó el proyecto de reformas a una comisión compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez Tagle. Esta comisión presentó algunos días después las bases para la nueva constitución, con las que se dejaba de lado el sistema federal.

En estas bases se señalaba que la Nación mexicana era una, soberana e independiente, y que no profesaba ni protegía otra religión que la católica, apostólica, romana, ni toleraba el ejercicio de otra alguna. El sistema gubernativo seguía siendo, de acuerdo con el artículo 3º, el republicano, representativo y popular, pero ya no se contemplaba como federal. La división de poderes también se conservaba y el Congreso seguía dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El ejercicio del poder Ejecutivo residiría, de conformidad con las bases, en un presidente por elección popular indirecta y periódica, mientras que el del poder Judicial residiría en una corte suprema de justicia y en los tribunales y jueces que establecería la ley constitucional.

En donde había cambios era en la organización territorial, pues según se establecía en las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el territorio nacional se dividiría en departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes. Para el gobierno de esos departamentos habrían gobernadores y juntas departamentales que serían elegidas popularmente. El poder Ejecutivo

de los departamentos residiría en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo supremo de la Nación. Las juntas departamentales serían el consejo del gobernador y estarían encargadas de determinar o promover cuanto condujera al bien y prosperidad de los departamentos, y tendrían facultades económico-municipales, electorales y legislativas. El poder Judicial en este nivel territorial se ejercería hasta la última instancia por tribunales y jueces residentes en los departamentos, nombrados o confirmados por la alta corte de justicia de la Nación, con intervención del supremo poder Ejecutivo y de las juntas departamentales, así como de los tribunales superiores.

Las leyes y reglas para la administración de la justicia en lo civil y criminal serían las mismas en toda la Nación y lo serían igualmente las que establecieran contribuciones generales. Finalmente, las bases dejaban en una ley secundaria la sistematización de la hacienda pública en todos sus ramos y el método de cuenta y razón, así como la organización del tribunal de cuentas y la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.

Las Siete Leyes y sus disposiciones

Después de la elaboración de las Bases Constitucionales se comenzó la redacción de un cuerpo normativo que establecería el nuevo sistema constitucional. Este cuerpo finalmente se discutió y aprobó después de los trabajos del Constituyente de octubre de 1835 y 1836, ante la ausencia de Santa Anna, quien tuvo que alejarse debido a la sublevación de los colonos texanos. La comisión redactora de la Constitución cambió la forma en que se presentaba el texto constitucional y aprobó las Siete Leyes, en las que se sentaban las bases de lo que sería un nuevo régimen constitucional, que buscaba ofrecer soluciones a los problemas que enfrentaba el país con base en la realidad que en él se vivía.

La primera de estas leyes se refería a los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la República. En ella se determinaba quiénes eran considerados mexicanos y se establecía una serie de derechos a su favor, con lo que se buscaba que los habitantes del país no volvieran a sufrir las arbitrariedades que se presentaron durante el tiempo del reformismo, mientras se pretendía conseguir la estabilidad del país. De hecho, la preocupación que se tenía por la ruptura del orden constitucional que se dio durante la vigencia de la Constitución de 1824 se refleja en una de las expresiones de Juan Cayetano Portugal, quien después de darse cuenta de los alcances e implicaciones de leyes como la de expulsión de los españoles señaló en un discurso publicado por *El Sol* el 6 de diciembre de 1827:

Desgraciadamente las comisiones, con el pretexto de medidas salvadoras de la sociedad en su independencia, han confundido una soberanía constitucional con la soberanía absoluta de los déspotas. ¡Y es un escándalo ver que éste es el fruto de las luces y liberalismo de unos representantes de los pueblos y defensores de las libertades públicas! ¡Qué descrédito para nuestra forma de gobierno!, qué mengua para nuestra constitución y acta constitutiva si ese dictamen fuera aprobado.

La inconformidad que causó el hecho de que se confiscara un buen número de propiedades no sólo a las corporaciones, sino también a los particulares, así como la intención de justificar estos actos y otros más, como los derivados de la Ley del Caso, por medio de leyes y actuaciones institucionales, hizo que en la primera de las leyes se pensara en establecer de forma expresa una serie de derechos para los mexicanos. Estos derechos eran: “I. No poder ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado, ni ser aprehendido sino por disposición de las autoridades a quienes correspondiera esta facultad de acuerdo con la ley”. Se exceptuaban de esta previsión

el caso de los delitos *in fraganti*, en el que cualquier persona podía ser aprehendida, aunque siempre con la consigna de presentarla ante un juez u otra autoridad pública. “II. No ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregado al fin de ellos, con los datos para su detención, a la autoridad judicial, ni por ésta más de diez días, sin proveer el auto motivado de prisión”. En caso de que esto sucediera ambas autoridades serían responsables por el abuso que hicieran de los referidos términos. “III. No ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exigiera lo contrario, siempre y cuando esta circunstancia fuera calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño fuera indemnizado”. “IV. No poder catear sus casas y sus papeles, más que en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes”. “V. No poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgara”. “VI. No podersele impedir la traslación de sus personas y bienes a otro país, con la condición de que no dejara descubierta en la República ninguna responsabilidad y, respecto a los bienes, que se cubriera la cuota que se estableciera en las leyes”. “VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas”. Además de estos derechos, la Primera Ley establecía también que los mexicanos gozarían de todos los demás derechos civiles que se establecieran en las leyes secundarias.

Al mismo tiempo que contemplaba derechos, esta ley también establecía una serie de obligaciones a los mexicanos. En primer lugar, se tenía que profesar la religión de la patria (la católica), observar la Constitución y las leyes, así como obedecer a las autoridades. Otras obligaciones consignadas eran la de cooperar con los gastos del Estado mediante las contribuciones que

establecieran las leyes, así como defender la patria y cooperar con el sostén y restablecimiento del orden público cuando la ley y las autoridades a su nombre lo llamaren.

Un aspecto más en el que el texto de 1836 se distanciaba del de 1824 era que en él se determinaba quiénes eran considerados ciudadanos del país. En este sentido, un requisito que llama la atención es que, para ser ciudadano de la República, la Primera Ley constitucional establecía que era necesario contar con una renta anual por lo menos de cien pesos, procedentes de “capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”. La inclusión de este requisito tenía relación directa con los derechos que se establecían para los ciudadanos: votar en todos los cargos de elección popular directa y poder ser votado para los mismos, siempre que se cumpliera con las cualidades que las leyes exigieran en cada caso. Y es que los reformadores, como menciona Catherine Andrews, partieron de la idea de que la raíz de la inestabilidad gubernamental de los primeros años de la vida nacional se encontraba en el hecho de que los cargos públicos estaban en manos de los menos preparados. Lo anterior porque, desde ese punto de vista, siguiendo lo señalado por Andrews, “la clase no propietaria, además de su natural ignorancia, también carecía de las virtudes necesarias de un servidor público. Por no tener recursos propios, ambicionaba el poder para buscar su beneficio personal y no del país y, asimismo, por no tener nada que perder en caso de una asonada, estaban siempre dispuestos a usar la intriga, la rebelión y la violencia para alcanzar sus metas”.

En esta misma dirección se señalaban las causas de suspensión de los derechos particulares del ciudadano, entre las que se encontraban, además de la minoridad y el hecho de enfrentar una causa criminal, el estado de sirviente doméstico y no saber leer ni escribir desde el año de 1846 en adelante. Los derechos del ciudadano se perdían, asimismo, en los casos en que se perdiera la cualidad de mexicano: por sentencia judicial que impu-

siera pena infamante; por quiebra fraudulenta calificada; por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos; por ser vago, mal entretenido o no tener industria o modo honesto de vivir, así como por imposibilitarse para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del estado religioso.

Otro aspecto importante previsto en esta ley era que, según lo previsto en su punto 12, los extranjeros introducidos legalmente en la República gozarían de todos los derechos naturales, y además de los que se estipularan en los tratados para los súbditos de sus respectivas naciones; sin embargo, éstos tendrían la obligación de respetar la religión y sujetarse a las leyes del país en los casos que pudieran corresponderles.

La segunda de las leyes constitucionales contemplaba también una innovación importante: la inclusión en el marco institucional del Supremo Poder Conservador. Por medio de este poder se pretendía lograr el equilibrio de poderes que no había sido conseguido con la Constitución de 1824. De esta forma, el Supremo Poder Conservador tendría facultades de control a fin de lograr que los principios teóricos de la división de poderes se hicieran posibles. Este poder se depositaría en cinco individuos, de los que se renovarían uno cada dos años, y que tendrían las siguientes facultades: declarar la nulidad de una ley o decreto cuando fueran contrarios a un artículo expreso de la Constitución y le exigieran dicha declaración el Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o parte de los miembros del poder Legislativo; declarar, a petición del poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando fueran contrarios a la Constitución o a las leyes; declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades; declarar por excitación del Congreso general la incapacidad física o moral del presidente de la República; suspender a la Suprema Corte de Justicia, excitado

por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconociera alguno de ellos o tratara de trastornar el orden público; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso general, o resolver que se llamara a ellas a los suplentes, por igual término, cuando conviniera al bien público y lo excitara para ello el supremo poder Ejecutivo; restablecer constitucionalmente cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hubieran sido disueltos revolucionariamente; declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál era la voluntad de la Nación, en cualquier caso extraordinario en que fuera conveniente conocerla; declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo estaría el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por el bien de la Nación; dar o negar la sanción a las reformas a la Constitución que acordara el Congreso, con las previas iniciativas, y en el modo y forma que estableciera la ley constitucional respectiva; calificar las elecciones de los senadores y nombrar el primer día de cada año a 18 letrados para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y con los previos requisitos constitucionales para esas causas.

Las resoluciones del Supremo Poder Conservador requerían la absoluta conformidad de por lo menos tres de sus miembros y éstos no serían responsables de sus operaciones más que frente a Dios y la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

A partir de sus funciones y de la condición de sus integrantes se pretendía que el Supremo Poder Conservador fuera un poder neutral que vigilara el cumplimiento del orden constitucional y que restableciera el equilibrio que se había perdido ante los excesos del Legislativo durante los años del régimen federal.

Las leyes Tercera, Cuarta y Quinta se referían a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente. Por lo que hace al primero de ellos, se conservó el sistema bicameral, aunque con diferencias importantes que pretendían ser un contrapeso al

poder del órgano legislativo. En este sentido, se disponía que todas las leyes, por lo que se refería al Legislativo, se propusieran en la Cámara de Diputados, atribuyendo al Senado únicamente la función de aprobar o desaprobar los proyectos enviados por la cámara de origen, sin poder alterarlos o modificarlos. La iniciativa de ley se otorgaba también al presidente de la República en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo, y a las juntas departamentales en lo que respecta a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

El número de diputados y la forma de elegirlos también cambiaron a fin de formar un congreso más pequeño. La base para la elección de diputados era la población: un diputado por cada 150 000 habitantes, y por cada fracción de 80 000. Los departamentos que no tuvieran este número elegirían, sin embargo, un diputado.

Se estableció también otro tipo de requisitos para ser diputado, entre los que se incluían ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América que en 1810 dependía de España y que fuera independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación. Se establecían también como requisitos ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elegiría, tener 30 años cumplidos el día de la elección y contar con un capital (físico o moral) que produjera una renta anual de por lo menos 1 500 pesos.

El Senado, por su parte, estaría compuesto de 24 senadores que se elegirían por medio de un proceso complejo en el que participaban la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros, la Suprema Corte de Justicia, las juntas departamentales y el Supremo Poder Conservador. Para ser senador se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos el día de la elección y un capital (físico o moral) que produjera al individuo por lo menos 2 500 pesos anuales.

Como se nota, los requisitos censitarios para ocupar un puesto en el Congreso, lo mismo que para obtener la calidad de ciudadano, marcan un rasgo característico de la Constitución de 1836 que ha sido objeto de fuertes críticas, pero que en esa época se pensó como una solución para mejorar la calidad de las decisiones en el ejercicio institucional.

Además de la reducción en número y de los requisitos para sus integrantes, en el texto de 1836 se señalaban también prohibiciones expresas. Así, el Congreso general no podía: dictar una ley o decreto sin las iniciativas, intervalos, revisiones y demás requisitos exigidos por la ley y el reglamento del Congreso; proscribir a algún mexicano o imponerle alguna pena directa o indirectamente; privar de su propiedad a individuos o corporaciones seculares o eclesiásticas; dar a alguna ley, que no fuera puramente declaratoria, efecto retroactivo o que tuviera lugar directa ni indirectamente en casos anteriores a su publicación; privar o suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales, y reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las críticas a los excesos del Legislativo y la debilidad de un Ejecutivo que no contaba con las facultades necesarias para actuar provocaron cambios en la Cuarta Ley respecto a este poder. Se seguía depositando el ejercicio del poder Ejecutivo en una sola persona, pero esta vez su encargo sería de ocho años, el doble respecto a la Constitución de 1824 y el más largo periodo que se ha tenido en el constitucionalismo mexicano. Siguiendo con los complejos métodos de elección, se determinó que la del Ejecutivo se llevara a cabo mediante ternas elaboradas por el Ejecutivo saliente, la Suprema Corte y el Senado, que pasarían a la Cámara de Diputados. Ésta, el día siguiente, escogería tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitiría la terna resultante a todas las juntas departamentales. Estos órganos colegiados, a su vez, elegirían un individuo de entre los tres

contenidos en la terna que se les remitiera y, la persona que obtuviera el mayor número de votos sería declarada presidente. En caso de empate se señalaba que el presidente sería elegido por sorteo entre quienes hubieran obtenido la misma cantidad de votos. El presidente que terminara su mandato podía resultar reelecto siempre que fuera propuesto en las tres ternas, fuera elegido como uno de los de la terna de la Cámara de Diputados y obtuviera el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

Los requisitos para ser elegido presidente, al igual que ocurrió con diputados y senadores, también aumentaron. Se exigía ser mexicano por nacimiento y estar en ejercicio de los derechos de ciudadano; tener 40 años cumplidos el día de la elección; contar con un capital físico o moral que le produjera al individuo anualmente 4 000 pesos de renta; haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares; no haber sido condenado en proceso legal por crímenes o malversación de los caudales públicos, y residir en la República al tiempo de la elección.

Entre las prerrogativas del Ejecutivo también se contempló en esta ley el dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso general, salvo en los casos que el mismo texto constitucional establecía; no poder ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras fungiera como presidente, más que en los términos previstos en la norma constitucional; no poder ser procesado sin previa declaración de ambas cámaras, y elegir y remitir a las cámaras oradores que manifestaran y apoyaran la opinión del gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto hiciera, a su juicio y al del consejo, oportuna esta medida.

El número de atribuciones al Ejecutivo también aumentó considerablemente y se estableció un Consejo de Gobierno que, a diferencia del implantado en la Constitución de 1824, sería permanente y estaría constituido de forma corporativa por dos

eclesiásticos, dos militares y nueve personas de las demás clases de la sociedad. Entre las funciones principales de este órgano colegiado se encontraba dar al gobierno su dictamen en todos los casos y asuntos que se le exigiera.

Por lo que hace al poder Judicial, la Quinta Ley establecía que sería ejercido por una Suprema Corte de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecería la ley y por los juzgados de primera instancia. La Suprema Corte se compondría de 11 ministros y un fiscal, que ocuparían el cargo a perpetuidad y tendrían un número mayor de facultades que las establecidas para los integrantes de la Corte en la Constitución de 1824.

Para ser elegido integrante de la Suprema Corte no se establecía una renta mínima ni la cualidad de mexicano por nacimiento en algunos casos, como tratándose de los hijos de padre mexicano por nacimiento que, habiendo nacido casualmente fuera de la República, se hubieran establecido en ella desde que entraron en el goce del derecho de disponer de sí. Sin embargo, se establecían otros requisitos más gravosos que en la Constitución de 1824, como la edad de 40 años y ser letrado y en ejercicio de esa profesión por 10 años al menos.

Otra de las novedades importantes de la Quinta Ley era que la Suprema Corte se erigía en Corte marcial para conocer de la segunda y tercera instancias de los negocios civiles en los que participarían los comandantes generales de los departamentos, así como de sus causas criminales en todas sus instancias y en la segunda y tercera en lo que se refería a las causas pertenecientes a todos los individuos del fuero militar.

La división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos se encontraban contemplados en la Sexta Ley. En ella se dividía la República en departamentos, distritos y partidos. El gobierno interior de los departamentos estaría a cargo de los gobernadores, pero éstos se encontrarían sujetos al gobierno central. Los gobernadores serían nombrados por éste a

propuesta, en ternas de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ellas en los departamentos fronterizos y podría devolverlas una vez en los demás. Los gobernadores tendrían facultades ejecutivas, durarían en su encargo ocho años y podrían reelegirse.

En cada departamento existiría también una junta compuesta por siete individuos a los que se exigían los mismos requisitos que para ser diputado, quienes durarían cuatro años en su cargo. Estas juntas departamentales tendrían principalmente facultades legislativas, consultivas y económicas. En la Sexta Ley se estableció además una serie de restricciones para los gobernadores y las juntas departamentales, que no podrían imponer contribuciones sino en los términos expresados en la propia ley o adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada sino en el caso para el que expresamente estuvieran facultadas por las leyes.

En cada cabecera de distrito habría también un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno central, que duraría en su encargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse. A estos prefectos les correspondía cuidar en su distrito del orden y la tranquilidad pública, cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento y velar por el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general por todo lo concerniente al ramo de policía.

También se establecía la existencia de ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares donde los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4 000 almas y en los pueblos que tuvieran 8 000. En los que no hubiere esa población, existirían jueces de paz. Estarían a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se pagaran con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación

e inversión de los propios y arbitrios; la promoción del adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y el auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos. Los jueces de paz, por su parte, estarían encargados de la policía y ejercerían, en sus pueblos, las mismas facultades que quedaban detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos.

Finalmente, la Séptima Ley constitucional señalaba que en seis años, contados desde la publicación de la Constitución, no se podría hacer alteración a ninguno de sus artículos y que sólo al Congreso general le correspondía resolver las dudas respecto a los artículos constitucionales.

La decadencia del centralismo

Con la aprobación de las Siete Leyes, la Nación mexicana adquiría un nuevo rostro marcado por su carácter unitario y central; sin embargo, a pesar de las expectativas que para algunos significaba el marco constitucional de 1836, los problemas del país seguían siendo los mismos. Pronto se haría evidente que las causas de muchas de las complejas situaciones que se vivían no eran, como se pensaba, propias del sistema federal o del diseño institucional establecido en la Constitución de 1824; la inestabilidad política siguió, las revueltas se acentuaron y la lucha entre centralistas y federalistas se mantuvo en diversos ámbitos. Pero, además a ello, se sumó una serie de consecuencias derivadas del cambio de régimen y la nueva organización administrativa que esto implicó. Las modificaciones que se dieron en el sistema de administración de justicia, así como el nuevo sistema de rentas públicas de los departamentos causaron inconformidad entre ciertos sectores, y si a esto sumamos las nuevas reglas fiscales que no tuvieron los efectos deseados, así como el

hecho de que se privilegió a grupos de agiotistas y personajes adinerados, la mezcla de circunstancias creó un panorama muy poco alentador para el sistema centralista.

Hubo también amenazas que incrementaron las dificultades para gobernar de quienes actuaban según el nuevo marco institucional diseñado en 1836. Entre ellas deben recordarse el conflicto con Texas, que no concluyó sino hasta después de que ese territorio se anexara a Estados Unidos; la Guerra de los Pasteles con Francia, que tuvo como consecuencia la aceptación de convenios que los galos impusieron a nuestro país y que implicaban una serie de privilegios para los franceses que ejercían el comercio en México, y las intenciones separatistas de Yucatán. Todas estas circunstancias mermaron la credibilidad y fomentaron la división de la clase política en diversos sectores. Felipe Tena Ramírez señala la existencia de cuatro grupos en aquella época: el de los centralistas como Carlos María de Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 1836; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que las Siete Leyes establecían; el de los federalistas moderados que, como Gómez Pedraza, propendían a la restauración del sistema de 1824, y el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farías, para quienes no bastaba el sistema federal y pensaban que era necesario contemplar una serie de reformas profundas continuando con la línea que se había seguido en años anteriores al texto constitucional de 1836.

Ante esta situación, como señala también Tena Ramírez, Anastasio Bustamante pedía en 1838 la fusión de los partidos, haciendo que todos transigieran, sin triunfar, sus respectivas pretensiones y dejando para después de la guerra (con Francia) cualquier arreglo o reforma que conviniese a las instituciones. La petición de Bustamante, sin embargo, no encontraría eco entre los actores políticos y su gobierno empezaría a perder fuerza día con día. Esto hizo que Santa Anna, después de la acción que

emprendió contra los franceses, en la que perdió la pierna izquierda, recuperara algo de la estima que había perdido después de los sucesos de Texas, lo que hizo que volviera a la presidencia en 1839. Este periodo en que Santa Anna estuvo al frente del Ejecutivo fue muy corto, pero esto no obstó para que iniciara las acciones necesarias a fin de que se redactara una nueva Constitución. Presentó ante el Consejo de Gobierno una iniciativa para que el Congreso reformara las Siete Leyes, aun cuando no hubiera transcurrido el tiempo establecido en ellas para que se dieran las reformas. La iniciativa fue aprobada y esta circunstancia hizo que el Supremo Poder Conservador, como guardián de las Siete Leyes, estudiara si era posible reformarlas. El pronunciamiento de este órgano colegiado fue el siguiente:

El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declarar que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefiere la constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con las dos calidades siguientes: 1a. Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7a. ley constitucional; 2a. Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de la imprenta.

Con estas palabras, el Supremo Poder Conservador abrió la puerta a una serie de propuestas tendientes a cambiar el sistema constitucional. Y es que el orden establecido en 1836 había mos-

trado no ser la panacea por las dificultades que enfrentaba el país y entraría en un proceso de decadencia que haría que su existencia durara pocos años.

LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

Los proyectos previos

Después de que el Supremo Poder Conservador dictaminara que era posible proponer reformas al texto de 1836 se comenzaron a fraguar propuestas para redefinir el sistema constitucional. Incluso se pensó que, ante los problemas que se habían presentado con los sistemas federal y central, debía volverse a implantar en México el régimen monárquico. Propuestas como ésta no tuvieron el eco necesario, pero hubo otros proyectos que influyeron en buena medida en la actividad constituyente. Uno de estos proyectos fue el presentado el 30 de junio de 1840 por una comisión formada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez. En este proyecto se mantenía la división del territorio nacional en departamentos, distritos y partidos; se establecía asimismo un catálogo más amplio de derechos de los mexicanos y se determinaban expresamente los derechos y obligaciones de los extranjeros en una sección dedicada a este tópico. Se preveía también la clásica división tripartita de los poderes con un Legislativo bicamaral, pero no se contemplaba el Supremo Poder Conservador, que había sido objeto de críticas constantes referidas tanto a su existencia como a sus facultades y el ejercicio que había hecho de éstas. Dicha situación se refleja en el voto particular que el diputado José Fernando Ramírez dio al proyecto de reformas constitucionales. En él, el diputado Ramírez negó la facultad del Supremo Poder Conservador de sancionar las reformas que se hicieran antes del

tiempo que prefijaba la Constitución e incluso la de declarar que era voluntad de la Nación que éstas se anticiparan. Además, José Fernando Ramírez señalaba:

... desde la primera conferencia, manifesté paladinamente mi opinión en contra de la existencia de un Poder tan privilegiado como el Conservador: monstruoso y exótico en un sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos, y que esa responsabilidad sea efectiva y no nominal: por lo que siempre he juzgado que un funcionario sin esa responsabilidad pueda realizarse de algún modo, es un funcionario peligroso y que no presta ninguna garantía. La comisión se inclinaba á la continuación del referido Poder, y yo entonces propuse que en caso que hubiera un Poder Conservador, fuera eventual y no permanente respecto de las personas que habían de componerlo en cada caso particular que se presentase, ofreciendo que á su vez indicaría el modo en que debía organizarse; pero concluyendo con que mi dictamen era que no figurase en el proyecto de reformas ni un solo artículo de la segunda ley constitucional. La mayoría de la Comisión reservó este punto para meditarlo con más detención, y ahora propone que lo resuelvan las Juntas Departamentales. Y tanto por las razones que varias veces he manifestado, cuanto por la que he asentado antes, de que ese Poder puede dar motivo á que se pongan en contradicción la voluntad presunta de la Nación con la verdadera y realmente manifestada, sería un inconsecuente si no expusiera que mi voto es que no haya Supremo Poder Conservador.

Con su voto particular, el diputado Ramírez, al tiempo que expresaba su oposición al Supremo Poder Conservador, pugnaba por fortalecer la Suprema Corte de Justicia dotándola de mayores atribuciones. En este sentido, Ramírez proponía que la

Corte tuviera la facultad de promulgar leyes y decretos pertenecientes a su ramo; ser oída en las iniciativas que hicieren los otros poderes o las Juntas Departamentales sobre administración de justicia, y nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos a propuesta en ternas por parte de los gobernadores y las Juntas Departamentales.

Otro aspecto crucial en el voto particular de José Fernando Ramírez era la propuesta de otorgar por primera vez la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes a la Suprema Corte de Justicia. La propuesta contemplaba que cuando el supremo gobierno o la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que compusieran las cámaras o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamaran alguna ley como anticonstitucional, la Suprema Corte resolvería la cuestión en juicio contencioso. Lo mismo sucedería si los diputados, senadores o Juntas Departamentales reclamaran algún acto del Ejecutivo.

La tarea de reformar la Constitución a partir de 1840 se dio con altibajos, pero el primero de enero de 1841, al abrirse el periodo legislativo, tanto el presidente de la República como el Congreso solicitaron a las cámaras el estudio del proyecto de reformas. El presidente del Congreso, Pedro Barajas, señaló:

Las leyes constitucionales, con una combinación desgraciada en algunas de sus partes, entorpecen muchas veces los negocios públicos, y dejan al Congreso y al gobierno imposibilitados para cumplir con sus obligaciones, sujetándolos a otros poderes que revisen sus actos y fallen contra ellos sin apelación.

Al final de este periodo se acordó también prorrogar las sesiones ordinarias para abordar las reformas constitucionales. No obstante lo anterior, la labor del Congreso no fue muy efectiva y Bustamante se vio obligado a recomendar una vez más al Congreso que realizara las reformas a la Constitución con prontitud.

La situación del país, sin embargo, provocó un giro en la actividad del Congreso respecto a las reformas. En agosto de 1841, el general Mariano Paredes y Arrillaga inició una revuelta en Jalisco que contó con el apoyo de diversos sectores de la población, en especial el de los grandes comerciantes, pues había prometido derogar el gravamen de 15% establecido en el gobierno de Bustamante para la importación de mercancías del exterior. Entre las acciones que emprendió, Paredes dictó un plan que tenía como objetivo convocar un congreso nacional extraordinario con atribuciones exclusivas para reformar la Constitución. Pero la situación en el occidente del País no era la única crítica; al mismo tiempo, en la ciudad de México el general Gabriel Valencia se levantaba en armas y, el 4 de septiembre de 1841, proclamó un plan cuyos puntos eran los siguientes:

1o. Libre la capital, se reunirá en el acto una junta del pueblo como en los antiguos comicios de Roma, para designar el ciudadano que haya de ejercer el Ejecutivo interinamente.

2o. El Ejecutivo convocará inmediatamente al Congreso que haya de constituir a la nación, con facultades tan amplias como son necesarias.

3o. El Ejecutivo provisional se arreglará para dar la convocatoria a la misma ley que sirvió para la congregación del Congreso constituyente que se reunió en 1823.

4o. El Congreso, para no distraerse de las atenciones de su soberana misión no se ocupará de otro asunto, pues que anuladas todas las reglas, bastará ocurrir entretanto a los principios de derecho común que se llaman garantías y que serán inviolables.

5o. Para asistir el Ejecutivo con sus consejos, nombrará la misma junta popular, otra de veinticuatro ciudadanos, naturales de todos los Departamentos, que serán reemplazados por los que ellos designen, luego que les sea posible.

6o. El Ejecutivo provisional será responsable al primer Congreso constitucional, de todos sus actos, declarándose nulo

desde ahora todo el que fuere contrario a la religión santa que profesamos, a la independencia que proclamó Hidalgo y consumó Iturbide, el sistema republicano, sobre el cual es unísono el voto de la nación, a las garantías individuales y a todo lo que constituye un gobierno liberal, en que se excluyen los avances del despotismo y los desórdenes de la licencia.

7o. El poder judicial ejercerá con absoluta independencia, conforme a las leyes, sus funciones puramente judiciales.

8o. Se guardará con las naciones extranjeras el derecho internacional hasta sus ápices, haciendo consistir nuestro orgullo en la independencia absoluta de todo poder extraño y en el fiel cumplimiento de los tratados.

9o. Procurará la nación el decoro en todas sus transacciones y la más rígida fidelidad en todas sus promesas.

A este plan se sumó Santa Anna, quien estaba en desacuerdo con la administración de Bustamante.

La confluencia de los pronunciamientos de Paredes, Valencia y Santa Anna hizo que Bustamante se encontrara entre la espada y la pared, pues no contaba con los elementos para combatir a los generales sublevados y temía las consecuencias políticas que los levantamientos acarrearían. Esta situación provocó que Santa Anna se dirigiera a Puebla con 4 000 hombres y, ante la amenaza, Bustamante se puso al frente de un conjunto de personas para enfrentar a las fuerzas enemigas. Sin embargo, Santa Anna siguió avanzando hasta llegar a Tacubaya, lugar en el que firmó las bases con las que, aludiendo a la voluntad de la Nación, estableció que deberían cesar los poderes supremos y nombró una junta que tendría el encargo de designar al nuevo presidente de la República, que a su vez convocaría a elecciones de nuevos diputados, quienes tendrían la encomienda de constituir la Nación en la forma que mejor conviniera. Las bases fueron ratificadas por los representantes del gobierno de Bustamante, que firmaron los Convenios de La Estanzuela el 6 de oc-

tubre. Así terminaba una etapa más de la historia de nuestro país: la experiencia centralista se dejaba atrás y se empezaba a construir un camino hacia un nuevo régimen constitucional.

La Junta de Representantes, cuyos integrantes habían sido nombrados por Santa Anna, designó a este último presidente provisional de la República y, al poco tiempo, expidió la convocatoria para el constituyente. La convocatoria se caracterizó por ser amplia y liberal, lo que propició que el Congreso estuviera integrado por una mayoría de federalistas liberales de corte moderado, entre los que destacaban José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Mariano Otero, Manuel Gómez Pedraza y Octaviano Muñoz Ledo.

La composición del Congreso adelantaba una posición favorable al federalismo, lo que de algún modo era contrario al ánimo tanto de Santa Anna como de los militares. Esto se hizo evidente en los pronunciamientos de Santa Anna, quien señaló que la multiplicación de Estados independientes y soberanos era precursora indefectible de la ruina del país. Pero la oposición de ciertos grupos no pudo detener los debates que, en torno al federalismo, se presentaron en el Congreso.

Sin embargo, los diputados del Congreso, aun cuando coincidían en que debía adoptarse la forma federal, tenían diferencias en diversos aspectos. Incluso dentro de la Comisión de Constitución, conformada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo, se notaron estas diferencias, pues en agosto, cuando se leyó ante el Congreso el proyecto de constitución redactado por la comisión, también se dio a conocer el voto particular dado por Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, con el que se proponía un proyecto diferente. Si bien ambos proyectos coincidían en contemplar a México como una república popular representativa, la idea de añadir el adjetivo "federal" suscitó controversias en la comisión, pues la mayoría lo consideraba como un término impro-

pio y peligroso. En la propuesta de la minoría también se incluía el diseño incipiente del control de la constitucionalidad, debido a la influencia que en la redacción de éste tuvo Mariano Otero.

El proyecto aprobado por la mayoría se sometió a discusión en octubre, pero ante la insistencia de los federalistas no fue aprobado, por lo que tuvo que volver a la comisión. Esto fue tomado por algunos como una actitud de insubordinación del Congreso respecto a las ideas contrarias al federalismo que sostenía Santa Anna. Con ello, al darse cuenta de que las circunstancias le eran adversas, Santa Anna se alejó de la ciudad de México y el 26 de octubre tomó posesión como presidente Nicolás Bravo.

En este contexto, la Comisión de Constitución redactó un nuevo proyecto de constitución cuya discusión se inició el 14 de noviembre. El proyecto fue aprobado en lo general, pero provocó la reacción de los conservadores que lo atacaron por su contenido liberal, y es que de él se desprendían atisbos sobre libertad de cultos y tolerancia religiosa, pues sólo se prohibía el ejercicio de religiones distintas a la católica de manera pública; también se declaraba libre la enseñanza privada y se fortalecía la libertad de prensa. Las críticas a este proyecto no se hicieron esperar. Así, en Huejotzingo se dictó un acta en la que se señalaba:

...no se derrocó la administración creada por las mezquinas leyes de 1836 para elevar al poder a los partidos y menos al que bajo el brillo sorprendente de una exagerada libertad ha causado sobre la patria los males todos que aún nos agobian, sino para fundar su bienestar y felicidad sobre bases sólidas, aprovechando los grandes elementos que puso en acción el celo, patriotismo, energía, prudencia del ilustre general Santa Anna. Que si la constitución de 1824, no siendo tan exagerada como el proyecto que se discute, ni la obra de una facción, produjo, sin embargo, las guerras civiles, la exaltación de las pasiones, las persecuciones... mayores y sin límites deben ser los males que ocasionará [este] proyecto...

En el mismo sentido, el general Tornel, ministro de Guerra, señalaba que el proyecto de constitución era un código de anarquía y que con el manto del progreso se aceleraba en él la destrucción de la sociedad. Además, refería de manera tajante que este proyecto conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1828 y 1833.

Los ataques entonces fueron constantes y se agudizaron con la idea de que el Congreso se alejaba con su trabajo de las exigencias del pueblo. El resultado fue que la prensa que simpatizaba con el gobierno ejerció también fuertes críticas al proyecto y los departamentos se unieron para pedir el desconocimiento del Congreso. Además, se planteaba que el Constituyente fuera sustituido por una junta de “notables” que sería la encargada de redactar la nueva constitución.

Las manifestaciones en contra de las labores del Congreso rindieron frutos y, finalmente, el 19 de diciembre Nicolás Bravo desconoció al Constituyente, enterrando con ello un nuevo intento federalista.

La Junta Nacional Legislativa y las Bases Orgánicas del 43

Disuelto el Congreso, Nicolás Bravo nombró en diciembre de 1842 a las 80 personas que integrarían la Junta Nacional Legislativa, cuya tarea sería elaborar las bases constitucionales que darían una nueva fisonomía al régimen constitucional mexicano. Como presidente de este órgano colegiado fue nombrado el general Valencia, quien también formaría parte de la Comisión de Constitución, al lado de Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Sebastián Camacho, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México.

El 6 de enero de 1843 se instaló la junta y ese mismo día Nicolás Bravo pronunció el discurso de apertura de sus trabajos, en el que refería que la Nación acababa de pasar una crisis que

había impedido que, después de 22 años, ésta pudiera fijar sus destinos. Para él, este hecho se debía a que no se había aceptado tomar un partido filosófico capaz de acercar y conciliar los extremos de las opiniones y de los intereses entre los diversos grupos de la sociedad mexicana. Sin embargo, también para él, las tendencias del movimiento iniciado en Jalisco en 1841 y que se consumó en Tacubaya se encaminaron notoriamente a buscar el medio que se aproximara tanto a los goces de la libertad racional y justa como a los beneficios del orden templado, que no debería confundirse jamás con el despotismo. Esto no se logró debido a las condiciones del país, pero, en palabras de Bravo, un sacudimiento más fuerte consiguió que esta situación cambiara:

Anatematizadas definitivamente las facciones que han destrozado el seno de la Patria, tiempo es ya de consagrar á la libertad los cultos debidos, en altares limpios de sangre. La paz pública y el orden se afianzarán, haciendo que las leyes no sean el martirio de las costumbres, porque las mejores instituciones son las que retratan fielmente el genio de los pueblos.

Con estas palabras como preámbulo, Bravo definiría la tarea de la junta:

Vuestra misión es, ciudadanos honrados por la opinión de vuestra patria, señalar las bases sencillas y naturales de su organización política. No temáis que la confianza de la Nación os abandone, porque os sobra ciencia para conocer sus intereses más caros, y patriotismo para sostener con firmeza la adopción de los principios que ilustran á las seriedades en este siglo, y recomiendan su moralidad.

El Ejecutivo, que lleva el timón en días tan difíciles, tiene un propósito firme, y es el de ser leal á su juramento de hacer el bien de la Nación: lo procura incesantemente, y confía en que el Supremo Autor y Legislador de las naciones, atenderá

benignamente á las necesidades de la mexicana, y que os inspirará medios adecuados para establecer su gloria y su ventura.

A este discurso dio respuesta el general Gabriel Valencia, presidente de la junta, quien señaló que las “revoluciones son un mal, pero un mal necesario en ciertas épocas de la vida de las naciones, y pueden convertirse en un bien cuando los pueblos saben proveerse de sus terribles lecciones, formando sobre sus escombros las bases de su felicidad y futura grandeza”. De esta forma, Valencia mostraba su optimismo en los trabajos de la junta:

Si señores; yo veo en este augusto recinto y en esta solemnidad memorable, los mejores garantes de mis esperanzas y las de los verdaderos amigos de la libertad.

Yo veo á mi lado y al frente del Gobierno al benemérito ciudadano que habiendo luchado largo tiempo contra los enemigos de la independencia y sobrevivido á nuestros disturbios lamentables, y á quien habiendo tocado una parte no pequeña de las públicas calamidades, no ha desmentido sus votos en favor de la libertad: yo veo en esta honorable reunión las virtudes y los talentos amaestrados por la experiencia, y que representando diversas, y pudiera decirse, todas las opiniones, se han empleado en todos tiempos en procurar la felicidad nacional; yo veo que en los semblantes de ese pueblo sensato y circunspecto, se trasluce la confianza que le inspiran los hombres que tantas veces han merecido sus sufragios, ó contribuyeron á su independencia, ó empuñaron la espada por su libertad; y veo, por último, en su retiro, al General ilustre á quien el voto público puso al frente de la Nación en los momentos críticos del movimiento regenerador iniciado en Jalisco, decidido á afianzar irrevocablemente la libertad y el orden que apetecen a los pueblos y que solamente ha ofrecido sostener á la faz de la República.

Y esta reunión de circunstancias me hace asegurar felizmente y prometerme que los trabajos legislativos de la honorable Asamblea de que soy órgano, serán contados entre las obras benéficas que la posteridad mexicana verá con respeto y gratitud.

Así se daba inicio a los trabajos de la Junta Nacional Legislativa, que se integraba, entre otros, por personajes como Manuel Díez Bonilla, José de Caballero, Pedro Escobedo, José Miguel Garibay, Antonio de Icaza, Antonio Pacheco Leal, Manuel Payno Bustamante, Andrés Pizarro, José María Puchet, Andrés Quintana Roo, Luis Zuloaga, Manuel Dublán, Mariano Pérez Tagle, José Lázaro Villamil y José María Cora.

La junta, en las sesiones del 3 y 6 de febrero, comenzó a discutir el proyecto de reglamento interior que la regiría y en la sesión del 20 de marzo de 1843 se dio lectura al proyecto de bases de organización para la República mexicana. Este proyecto comenzó a discutirse en la sesión del 8 de abril y cada uno de sus artículos fue aprobado, casi siempre mediante consenso general. Sólo tres de ellos fueron aprobados por poca diferencia de votos: el que permitía que se otorgaran facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le daba a éste el derecho de veto y el que se refería a la forma en que se podían realizar modificaciones a la Constitución.

Después de más de 50 sesiones de trabajo, el 7 de junio se nombró una comisión para que se encargara de presentar al presidente de la República el proyecto de bases orgánicas, que fue devuelto con observaciones dos días después. Finalmente, el 12 de junio Valencia presentó a Santa Anna, quien había vuelto a la presidencia, las Bases Orgánicas pronunciando el siguiente discurso:

Excelentísimo Señor:

La Junta Nacional Legislativa tiene el honor de poner por conducto de esta Comisión en manos de V. E. las Bases Orgánicas de la República.

Bien persuadida la Junta de que si el resultado de sus tareas no puede ser la obra más perfecta en su línea para la reorganización de la Nación Mexicana, lo está también de que no ha omitido diligencia ni sacrificio alguno á fin de que en ellas se contenga todo lo más conveniente á sus circunstancias particulares y lo más adecuado á constituir y perpetuar su felicidad social.

Sus individuos todos se tendrán por satisfechos plenamente, si han podido contribuir de algún modo á cimentar en su país, la paz y la concordia, la libertad y el orden.

En este acto, Santa Anna recibió las bases expresando su satisfacción y júbilo, pues veía en ellas “una áncora para las esperanzas de la Nación” y confiaba en que por medio de ellas se afianzarían las libertades, el orden y la paz pública. Ese día se festejó con el tedeum, ceremonias y salvas de artillería.

Las sesiones de la Junta Nacional Legislativa se cerraron el 13 de junio de 1843 con un discurso de Santa Anna al que respondió Manuel Baranda. En la respuesta al discurso de Santa Anna, Baranda manifestaba que la Nación mexicana se regiría por el orden constitucional, con lo que se establecía el reinado de los principios y el imperio de la ley; con ello —continuaba Baranda—, la sociedad tomaría forma, se aseguraría la libertad, se afirmaría el orden y comenzaría una nueva época en la que el pueblo se colocaría a la altura de la civilización y reclamaría las miradas y simpatías de las naciones cultas.

Rasgos característicos

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana se componían de 202 artículos contenidos en 11 títulos. El primero de éstos se refería a la Nación mexicana, su territorio, la forma de gobierno y la religión. En él se establecía (artículo 1º) que la Nación

mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, adoptaría para su gobierno la forma de república representativa y popular. Asimismo, siguiendo la tradición centralista, el territorio de la República se dividiría (artículo 4º) en departamentos y éstos, a su vez, en distritos, partidos y municipalidades.

Por lo que hace a la división de poderes, en las Bases Orgánicas desaparecía el Supremo Poder Conservador y se regresaba a la clásica división tripartita de poderes. En este sentido, el artículo 5º señalaba que la suma del poder público residía esencialmente en la Nación y se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, agregaba que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Ahora bien, por lo que hace a la religión, a diferencia de los proyectos de 1842, en las Bases Orgánicas se volvía a la intolerancia, pues el artículo 6º señalaba que la Nación profesaba y protegía la religión católica, apostólica y romana con exclusión de cualquier otra.

En el Título II, referente a los habitantes de la República, se establecían los derechos y las obligaciones con que éstos contaban. Por lo que hace a los primeros, los avances que se dieron en las bases fueron muy significativos, pues el artículo 9º estableció un amplio catálogo que incluía, por vez primera en un texto constitucional mexicano, la prohibición de la esclavitud (fracción I), estableciendo que la persona que entrara al territorio de la Nación se consideraría libre y quedaría bajo la protección de las leyes. En este título también se establecía que nadie podía ser molestado por sus opiniones y que todos tenían el derecho de imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura (fracción II). También se fijaban garantías de seguridad jurídica al establecerse (fracción V) que nadie podía ser aprehendido sino por mandato de algún funcionario investido por la ley con facultades para ello. Además, de acuerdo con la fracción VI, ninguna persona podía ser detenida sino por mandato de auto-

ridad competente, dado por escrito y firmado que se otorgaría cuando obraran contra ella indicios suficientes para presumirla autor del delito que se perseguía. De acuerdo con la fracción VII de este artículo, ningún detenido podía ser retenido más de tres días por la autoridad política sin ser entregado con los datos correspondientes al juez de su fuero.

En el Título II también se establecía que no podría catearse la casa ni registrarse los papeles de ninguna persona, sino en los casos y con los requisitos literalmente establecidos en las leyes (artículo 9º, fracción XI). Además, no podría gravarse a nadie con otras contribuciones distintas a las establecidas o autorizadas por el poder Legislativo o por las asambleas departamentales (fracción XII).

La propiedad de los individuos y las corporaciones se consideraba inviolable y, en consecuencia, de conformidad con lo señalado en la fracción XIII del artículo 9º, nadie podía ser privado ni turbado en el libre aprovechamiento de la que le correspondiera según las leyes. Sin embargo, cuando algún objeto de utilidad pública exigiera su ocupación, se podría dar paso a ésta, previa indemnización, en el modo que señalara la ley.

Los mexicanos (fracción XIV) podrían salir del país y trasladar sus bienes a otro, siempre y cuando no se dejara descubierta en la República responsabilidad de ningún género y se cubrieran por la extracción de bienes los derechos establecidos en la ley.

Por lo que hace a los extranjeros, no se contemplaba una igualdad en el goce de los derechos respecto a los mexicanos, pero las bases establecían (artículo 10) que gozarían de los derechos que les concedieran las leyes y sus respectivos tratados.

El Título II contemplaba también una disposición expresa que imponía la obligación a los habitantes de la República de observar la Constitución y las leyes, así como de obedecer a las autoridades.

En su Título III, las bases otorgaban la calidad de mexicanos a todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la Repú-

blica y los que nacieran fuera de ella de padre mexicano; los extranjeros que hubieran obtenido carta de naturalización, y a quienes, sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieran renunciado a su calidad de mexicanos, así como a los que siendo naturales de Centroamérica cuando perteneció a la Nación mexicana se hallaban en el territorio de ésta y desde entonces hubieran continuado residiendo en él (artículo 11). Todos los mexicanos tendrían la obligación (artículo 14) de contribuir a la defensa y los gastos de la Nación.

La calidad de mexicano se perdía (artículo 16) por naturalizarse en país extranjero; por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia del gobierno, y por aceptar empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del Congreso.

Por otra parte, en el artículo 18 se señalaba quiénes eran considerados ciudadanos de la República. En las Bases Orgánicas se mantuvo la necesidad de una renta mínima para ser considerado ciudadano, pues en ellas se determinaba: “Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido diez y ocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto”. Sin embargo, siguiendo este mismo artículo, los congresos constitucionales podrían arreglar, según las circunstancias de los departamentos, la renta que en cada uno de éstos se requiriera para gozar de los derechos de ciudadano. Entre estos derechos se contemplaban (artículo 19) el de votar en las elecciones populares y, cuando cumplieran con los requisitos señalados por las leyes, el de ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular. No obstante, estos derechos se suspendían, de acuerdo con el artículo 21, por el estado de sirviente doméstico; por el de interdicción legal; por estar procesado criminalmente; por ser ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago o por tener una casa de juegos prohibidos, y por no desempeñar los cargos de

elección popular, careciendo de causa justificada, en cuyo caso la suspensión duraría el tiempo que debiera desempeñar el encargo. La pérdida de los derechos de ciudadano se presentaba por sentencia que impusiera pena infamante; por quiebra declarada fraudulenta; por malversación o deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público, y por el estado religioso.

El poder Legislativo, de acuerdo con el artículo 25 del Título IV, se depositaba en una cámara de diputados y otra de senadores, pero se establecía que éste también se depositaba en el presidente de la República, aunque únicamente por lo que se refería a la sanción de las leyes. La Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos por los departamentos sobre una base poblacional: uno por cada 70 000 habitantes o por fracción mayor a 35 000 habitantes (artículos 26 y 27). Para ser diputado se requería (artículo 28) ser natural del departamento que lo eligiera o vecino de él con residencia mínima de tres años; estar en ejercicio de los derechos de ciudadano; tener 30 años cumplidos al tiempo de la elección, y una renta anual efectiva de 1 200 pesos, procedente de capital físico o moral.

Por su parte, la Cámara de Senadores se componía de 63 individuos, de los cuales dos tercios serían elegidos por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 31 y 32). Para ser senador se requería ser mexicano de nacimiento o, si no se había nacido en el país, hallarse en los supuestos que la misma Constitución establecía; ser mayor de 35 años, y tener una renta anual notoria o sueldo que no bajara de 2 000 pesos, a excepción de los que se eligieran para llenar el número asignado a las cuatro clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. También se requería tener una propiedad raíz de más de 40 000 pesos (artículo 42). Las bases, de esta forma, conservaban requisitos censitarios tanto para diputados como para senadores, lo que para

muchos demostraba su carácter elitista y ponía en entredicho el carácter representativo del poder Legislativo.

En las Bases Orgánicas, el Ejecutivo se vio fortalecido por medio de disposiciones que buscaban darle un mayor peso en el sistema institucional. Éste se depositaba en una persona denominada presidente de la República, que duraría cinco años en sus funciones (artículo 83). El presidente era jefe de la administración general de la República y tenía encomendados especialmente el orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior. Para cumplir con estas funciones contaba principalmente con facultades ejecutivas, de nombramiento, de iniciativa y de vigilancia. Asimismo, se apoyaba para realizar sus funciones en cuatro ministerios: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, de Hacienda y de Guerra y Marina.

Algunas de las facultades que se destacan en el fortalecimiento del Ejecutivo fueron: poder rechazar, con la anuencia del Congreso, las listas de candidatos a gobernadores que le enviaran los departamentos, así como la posibilidad de obtener facultades extraordinarias y cuidar que la administración de justicia por los tribunales y jueces fuera pronta.

El Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 86, tenía la facultad de guardar la Constitución y las leyes, y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna y hacer que a los tribunales se les dieran todos los auxilios respectivos para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

El poder Judicial, según se establecía en el Título VI, se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que establecieran las leyes. Subsistirían además los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, en los términos establecidos en el artículo 115.

La Suprema Corte de Justicia estaría compuesta (artículo 116) por 11 ministros y un fiscal. Para ser ministro de la Corte

(artículo 117) se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; tener 40 años cumplidos; ser abogado recibido y haber ejercido su profesión por espacio de 10 años en la judicatura o 15 en el foro con estudio abierto, y no haber sido condenado judicialmente en proceso legal por algún crimen o delito que tuviera impuesta pena infamante. Entre las facultades de la Suprema Corte estaban: conocer todas las instancias de los juicios criminales y las causas civiles contra funcionarios públicos; conocer las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos; dirimir las competencias que se suscitaban entre los tribunales y juzgados de diversos departamentos o fueros; escuchar las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y, juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente. La Corte también podía presentar iniciativas de acuerdo con el artículo 53, pero sólo en las materias de su ramo.

El Título VII se refería al gobierno de los departamentos. En él se establecía que cada uno de los departamentos tendría una asamblea compuesta de un número de vocales que no sería mayor de 11 ni menor de siete (artículo 131). Los vocales, que deberían tener 25 años cumplidos y contar con las demás cualidades requeridas para ser diputado del Congreso, durarían cuatro años en su encargo y se renovarían por mitad cada dos.

Entre las facultades que tenían las asambleas departamentales pueden mencionarse: arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del departamento; crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública; disponer la apertura y mejora de los caminos del departamento y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos; fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios; reglamentar el contingente de hombres que el departamento debía dar para el ejército; cuidar la salubridad pública; fomentar la agricultura y la industria; establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados

inferiores; presentar al Congreso iniciativas de ley; consultar al gobierno en todos los asuntos en que éste lo exija, y decretar la fuerza de policía que debía haber en el departamento.

En cada uno de los departamentos habría un gobernador nombrado por el presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales y que duraría cinco años en su encargo (artículo 136). Los gobernadores de los departamentos serían los encargados de cuidar la conservación del orden público dentro del departamento; publicar las leyes y los decretos del Congreso Nacional, y los decretos del presidente de la República para que fueran cumplidos dentro del territorio en que ejercían sus funciones; publicar y hacer cumplir los decretos de las asambleas departamentales, y remitir al gobierno supremo los decretos de éstas.

En lo que se refería a la administración de justicia en los departamentos, cada una de estas entidades territoriales contaría con tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. De acuerdo con el artículo 146, todos los negocios que comenzaran en los juzgados inferiores de un departamento terminarían dentro de su territorio en todas las instancias.

Las Bases Orgánicas también regulaban la materia electoral con un título —el VIII— dedicado a establecer los lineamientos para la celebración de elecciones, el cómputo de los votos y los órganos encargados de las funciones electorales. Por su parte, en el Título IX se establecían disposiciones generales sobre la administración de justicia, entre las que destacaban la prohibición de la pena de confiscación de bienes y de la existencia de más de tres instancias, y el hecho de que la pena de muerte se impusiera sin aplicar ninguna otra especie de padecimientos físicos que importaran más que la simple privación de la vida. Por lo que hacía a la Hacienda Pública, ésta se dividiría, según el Título X, en general y departamental. La hacienda se arreglaría conforme a la ley, de manera que se distribuyeran las rentas en las dos partes expresadas a fin de que las asignadas a los departamentos fueran proporcionales a sus gastos.

Finalmente, la reforma de las bases estaba regulada en el Título XI, que establecía que en cualquier momento podrían hacerse alteraciones o reformas a éstas y, en las leyes que se dieran sobre esta materia, se observaría todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se habrían de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras.

El camino hacia el fin de las Bases Orgánicas del 43

Una vez que se juraron las Bases Orgánicas se convocó a elecciones, en las que los federalistas moderados predominaron y se eligió a Santa Anna como presidente. Los años que siguieron, sin embargo, no fueron fáciles para el veracruzano, pues ocurrió una serie de acontecimientos que provocaron inestabilidad en el país, entre los que pueden mencionarse rebeliones constantes, las amenazas de Texas, los intentos de separación de Yucatán, desorganización administrativa y problemas financieros. Este contexto marcó la vida de las Bases Orgánicas e hizo que las personas al frente del gobierno tomaran una serie de acciones que provocaron el descontento entre ciertos grupos. Por ejemplo, para afrontar los problemas económicos se establecieron cargas contributivas muy grandes a los departamentos, se impusieron elevados empréstitos y se decretaron medidas que afectaron a los grupos económicos de mayor riqueza e incluso al clero. Todo esto provocó el disgusto de la población, lo que acentuó los problemas que se presentaban ante las amenazas externas; sin embargo, la reacción de Santa Anna se hizo manifiesta con un gobierno que dejaba de lado las disposiciones de las Bases Orgánicas y trataba de imponerse por medio de la fuerza.

El Congreso trató de poner frenos a Santa Anna haciendo que cumpliera las disposiciones de las bases, pero ante estos

desencuentros la respuesta fue el intento de Valentín Canalizo, presidente interino de toda la confianza de Antonio López de Santa Anna, de disolver el Congreso. En esa ocasión, sin embargo, el Legislativo opuso resistencia y el 6 de diciembre de 1844, al grito de “Constitución y Congreso” ordenó que se hiciera prisionero a Canalizo y que se desaforara a Santa Anna. Finalmente, éste fue encarcelado en Perote y más tarde se le destinó al exilio en Cuba.

Siguiendo lo establecido en el artículo 91 de las Bases Orgánicas, quedó al frente del Ejecutivo el presidente del Consejo de Gobierno, José Joaquín de Herrera, quien trató de evitar cualquier enfrentamiento armado con Estados Unidos. Esta posición ante el conflicto hizo que muchos federalistas moderados se alejaran de él y que sus detractores lo acusaran de pretender vender Texas y prefirieran prepararse para una guerra con Estados Unidos. De hecho, Mariano Paredes y Arrillaga, quien era comandante del ejército de reserva en San Luis Potosí, se pronunció en diciembre de 1845, acusando a Herrera de no brindar al ejército el apoyo que requería y se dirigió al centro del país para tomar el poder. Gran parte de las asambleas legislativas lo desconocieron, pero Paredes se impuso y llegó al poder.

Una vez en el gobierno, Paredes, con el apoyo de los monárquicos, encargó a Lucas Alamán la redacción de una convocatoria para la elección de un nuevo congreso constituyente. Éste estaría conformado por nueve grupos de interés: 38 diputados serían para los propietarios de fincas rústicas y urbanas, así como de la industria agrícola; 20 para los comerciantes; 14 corresponderían a los empresarios mineros y la misma cantidad a los empresarios de la industria de las manufacturas, a quienes ejercían profesiones literarias, a los magistrados y a los funcionarios públicos, y 20 serían tanto para el clero como para el ejército.

La primera reunión del Congreso tuvo lugar el 9 de junio de 1846, pero sus labores durarían muy poco tiempo y se limitarían a reconocer el estado de guerra por el conflicto con Estados Uni-

dos, sin llevar a cabo ningún tipo de acción para redactar una nueva constitución.

Las pretensiones monárquicas de Paredes, por tanto, no se reflejaron en lo constitucional y su convicción de que sólo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de Estados Unidos se fue desvaneciendo ante las derrotas que se sufrieron frente al ejército estadounidense. Además, las reacciones que produjeron los anhelos de Paredes fueron contundentes, por lo que para calmar los ánimos hubo declaraciones a favor de la República y Nicolás Bravo, en su carácter de vicepresidente, presentó al Congreso una propuesta para que se declarara en receso y para que las Bases Orgánicas continuaran como la Constitución de la República. Estos intentos, sin embargo, no calmaron los ánimos de los grupos contrarios a Paredes y el 4 de agosto el general Mariano Salas se pronunció en la Ciudadela por restaurar el federalismo. Al pronunciamiento de Salas se sumó Valentín Gómez Farías, quien firmó una circular con el general en la que se denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía y se solicitaba la reunión de un nuevo congreso constituyente conforme a las disposiciones de 1824. Así comenzaba el fin de la corta vida de las Bases Orgánicas.

EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Una aproximación histórica

Con el alzamiento del general Salas se dieron también las condiciones para el regreso de Cuba de Santa Anna, quien desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 1846. Para estar conforme con el grupo que había permitido su regreso, Santa Anna mostró una postura liberal que se orillaba al federalismo, al tiempo que rechazaba las ideas monárquicas. Se fraguaba así una alianza entre los federalistas y Santa Anna, a quien seguía un grupo

de militares que le guardaban fidelidad. Esta unión, según señala Torcuato S. di Tella al analizar la política nacional y popular de nuestro país en aquella época, tenía fines evidentes: los federalistas necesitaban que Santa Anna se hiciera cargo de la jefatura del ejército mientras ellos concentraban sus esfuerzos en la reorganización política del país; por su parte, Antonio López de Santa Anna tuvo la oportunidad de regresar a México en condiciones muy favorables para intentar recuperar su prestigio militar y recomponer su menguado poder político, independientemente de su genuina o ficticia coincidencia con sus aliados federalistas.

Con estos objetivos en mente, Santa Anna partió en septiembre hacia San Luis Potosí para organizar la resistencia contra las tropas estadounidenses. Más tarde, a pesar de las vicisitudes que enfrentó, fue elegido presidente y Gómez Farías fue nombrado su vicepresidente.

Se restableció entonces la constitución federal de 1824 en tanto se formulaba una nueva. Para alcanzar este objetivo, el 22 de agosto se dispuso mediante decreto que el Congreso, además de sus funciones de constituyente, estuviera plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que fueran de su competencia y tuvieran por objeto el interés general. De esta forma, en un ambiente marcado por el conflicto con Estados Unidos, el Congreso abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846. En este Congreso, como señala Tena Ramírez, dominaban los moderados, a quienes seguían los puros y los conservadores. Entre los primeros se encontraban personajes como Lafragua, Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros, Lacunza, Riva Palacio, Ceballos, Cardoso, Comonfort, Herrera, Zubieta y Otero. Entre los puros pueden mencionarse a Gómez Farías, Rejón, Juárez, Valle y Carbajal, mientras que entre los conservadores sólo ingresó al nuevo Congreso Ignacio Aguilar y Marochó.

El 29 de noviembre se publicaron los dictámenes de 1831 y 1832 referentes a las reformas a la Constitución de 1824, toman-

do en consideración las iniciativas que desde el año de 1826 se habían acumulado en los archivos de los congresos mexicanos.

Después de la instalación del Congreso y durante sus sesiones, sin embargo, se produjeron hechos que condicionaron las labores de este órgano colegiado. Dado que Santa Anna tuvo que asumir el mando del ejército para dirigir la guerra que había sido declarada por Estados Unidos, Valentín Gómez Farías quedó al frente del gobierno y, para enfrentar las penurias económicas que se vivían en el país y cubrir los gastos que se derivaban de la guerra, dictó una serie de medidas que autorizaban obtener recursos mediante la hipoteca o subasta de los bienes del clero. Las acciones de Gómez Farías despertaron la oposición no sólo de la Iglesia y los grupos conservadores, sino también de parte de los liberales moderados y de algunos de los gobiernos y legislaturas estatales. Así comenzó, el 27 de febrero de 1847, la llamada rebelión de los “polkos”, pues se decía que quienes la apoyaban favorecían al presidente de Estados Unidos, James K. Polk. Frente a esta reacción, Santa Anna regresó a la ciudad, asumió la presidencia, suspendió las medidas de Gómez Farías y aprovechó la ocasión para convencer al Congreso de que desapareciera el cargo de vicepresidente.

Estos acontecimientos condicionaron la actividad del Congreso, pero al final se lograrían cambios diametrales en el diseño constitucional del país. En ello, la labor constituyente del Congreso, pero sobre todo de la Comisión de Constitución, integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta, fue fundamental. Sin embargo, el consenso no era la regla ni dentro del Congreso ni de la propia comisión. De hecho, el 15 de febrero de 1847 ya se habían dado muestras de esta situación, pues un grupo de 38 diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron que estuviera en vigor sin modificaciones la Constitución de 1824, hasta en tanto ésta no se reformara por medio de los procedimientos que ella misma establecía, pues se pensaba que la proximidad de las tropas estadounidenses podría hacer

que la República no se constituyera. Esta situación implicaba que el Congreso en funciones no tuviera facultades para hacer cambios constitucionales; sin embargo, Rejón, Cardoso y Zubieta retomaron las inquietudes de los diputados, proponiendo en su dictamen que debía declararse como única la Constitución de 1824, pero mientras no se publicaran todas las reformas que determinara hacerle el Congreso. El dictamen señalaba lo siguiente:

La mayoría de la comisión de Constitución opinaba no abrir dictámen sobre la proposición presentada el 15 de febrero último por treinta y ocho señores diputados, mientras no se resolviese sobre la amnistía propuesta por el gobierno á consecuencia de la insurrección de varios cuerpos de la Guardia Nacional de esta ciudad en el próximo pasado marzo. Expúso-lo así el Congreso; pero desechado su dictámen, vése ahora en la precisión de emitir su juicio sobre la citada proposición.

Impacientes los señores diputados porque de una vez se fije la Constitución del país, por si desgraciadamente las circunstancias no permitiesen decretar la que el actual Congreso ha sido llamado á formar, han clamado por la de 1824, llegando á solicitar hasta que sea la única que rija mientras se reforma con arreglo á los artículos que sobre el particular se hallan consignados en ella. Justos sus recelos, de los que también participa la mayoría de la comisión, cree ésta que puede llenarse el objeto que se proponen con declarar el citado código vigente, ya sin las modificaciones del decreto del 21 de diciembre próximo pasado, y mientras ésta se reforma por la actual representación nacional.

Así se logrará que en el evento desgraciado de que el presente Congreso no pueda cumplir con la parte más importante de su misión, no quede la República inconstituída; y se le dejará por otro lado expedito para hacer las importantes reformas que la experiencia ha manifestado deben hacerse en la referida Constitución.

Así que la comisión concluye presentando al exámen y resolución del Congreso las siguientes proposiciones:

1. Se declara que el pacto de Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente á los actuales supremos Poderes de la Unión, á los Estados y á cada uno de los habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso.

Como económica. La Comisión de Constitución presentará á la mayor posible brevedad su dictámen sobre las citadas reformas.

Acompañando el dictamen de la mayoría, se presentó también el voto particular de Mariano Otero, en el que el diputado jalisciense exponía su preocupación por las condiciones que se presentaban en México. Para Otero, al igual que para los demás miembros de la comisión, era en extremo conveniente que se fijara cuanto antes, de manera definitiva, la organización política del país por medio de una norma fundamental y, además, consideraba que no podía negarse la conveniencia de adoptar el texto constitucional de 1824; sin embargo, a su entender éste debía ser reformado en ciertos puntos para lograr las mejoras que demandaban la seguridad y el progreso de las instituciones del país y para evitar que pudiera presentarse de nueva cuenta el triste desenlace que tuvo la Constitución de 1824. En este sentido, Mariano Otero manifestó:

La necesidad de reformar la Constitución de 1824 ha sido tan generalmente reconocida como su legitimidad y su conveniencia. En ella han estado siempre de acuerdo todos los hombres ilustrados de la República, y han corroborado la fuerza de los mejores raciocinios con la irresistible evidencia de los hechos. ¿Quién al recordar que bajo esa Constitución comenzaron nuestras discordias civiles, y que ella fue tan impotente contra el desorden, que en vez de dominarlo y dirigir la socie-

dad, tuvo que sucumbir ante él, podrá dudar que ella misma contenía dentro de sí las causas de su debilidad y los elementos de disolución que minaban su existencia? Y si pues esto es así, como lo es en realidad ¿será un bien para nuestro país el levantarla sin más fuerza ni más vigor que antes tenía, para que vuelva á ser una mera ilusión su nombre? ¿No sería decretar la ruina del sistema federal restablecerlo bajo las mismas condiciones con que la experiencia ha demostrado que no puede subsistir, y precisamente hoy que existen circunstancias mucho más desfavorables que aquellas que bastaron para destruirlo? Ni la situación de la República puede ya sufrir por más tiempo un estado incierto y provisional: la gravedad de sus males, la fuerza con que los acontecimientos se precipitan, demandan pronto y eficaz remedio; y pues que él consiste en el establecimiento del orden constitucional, no menos que en la conveniencia y solidez de la manera con que se fije, parece fuera de duda que es de todo punto necesario proceder sin dilación á las reformas.

Otero expresaba de esta forma la intención que tenía de que se aprobara una serie de reformas a la Constitución de 1824.

En este escenario, durante la sesión celebrada el 16 de abril de 1847, el Congreso rechazó el dictamen presentado por la mayoría y, en consecuencia, el día 22 comenzó la discusión del voto particular de Mariano Otero. Las ideas de Otero tuvieron tal efecto en el Congreso que, con ciertas modificaciones y adiciones que fueron acogidas por su autor, se aprobó el Acta de Reformas que finalmente sería jurada el 21 de mayo y publicada al día siguiente.

Las normas del acta

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario el 18 de mayo de 1847, fue un documento breve (estaba conformado por sólo 30 artículos) que contenía una

serie de cambios fundamentales a la estructura constitucional proyectada por los constituyentes de 1824. En primer lugar, hubo modificaciones de suma importancia en materia de democracia participativa al extender la condición de ciudadano a todo mexicano, por nacimiento o por naturalización, que hubiere llegado a la edad de 20 años, que tuviera un modo honesto de vivir y que no hubiera sido condenado en proceso penal a pena infamante. Esta disposición muestra el carácter liberal del Acta de Reformas, pues en ella no se exigía más una renta como condición para otorgar la calidad de ciudadano. Este avance democrático se debió en gran medida a los planteamientos de Otero, quien en su voto particular señalaba:

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

Además, siguiendo las ideas de Otero, con el fin de que el pueblo participara de manera constante en los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión y para colocar a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, se otorgó en el artículo 2º el derecho de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, de ejercer el derecho de petición y el de reunión para discutir los negocios públicos, así como el de pertenecer a la Guardia Nacional. La forma de ejercer estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciu-

dadano y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión se establecerían, de acuerdo con el artículo 4º, por medio de leyes constitucionales, que en términos de la propia acta no podrían alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y la discusión en la cámara de origen. Se pretendía así que las leyes que regularan estos aspectos no fueran iguales, sino superiores a todas las demás leyes secundarias. Por ello se establecía un periodo de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión, pues se pensaba que de esta forma se libraría a estas leyes de los malos efectos de la precipitación y se facilitaría al Congreso el auxilio de una detenida discusión por medio de la prensa y de todos los órganos de la voluntad pública.

Por lo que hace a los derechos del hombre, el artículo 5º del acta señalaba que una ley fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozarían todos los habitantes de la República y establecería los medios para hacerlas efectivas. La ley que fijaría esas garantías sería también, según el artículo 27, de carácter constitucional, lo que le daría un grado mayor que el del resto de las leyes del país. Al respecto, debe señalarse que con la idea de proteger los derechos de las personas se elaboraron dos proyectos de ley: el primero de ellos por José María Lafragua, quien presentó su propuesta el 21 de julio de 1848, mientras que el segundo fue redactado por Mariano Otero, Manuel Robledo y Domingo Ibarra, quienes lo presentaron ante el Senado el 29 de enero de 1849. Ninguno de estos proyectos fue aprobado en su totalidad; sin embargo, como menciona Héctor Fix Zamudio al analizar este tema, es muy probable, por su similitud, que éstos hubieran servido como antecedentes de la extensa declaración de derechos que apareció en la sección quinta —Garantías Individuales— que se incorporó al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, y que éste, a su vez, sirviera como antecedente directo del Título I, sección I, de la Constitución de 1857.

En el Acta Constitutiva y de Reformas se estableció también la creación del estado de Guerrero, que estaría compuesto, según se consignaba en el artículo 6º, por los “distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa y la Municipalidad de Coyucan”.

Por otra parte, se mantenía en el acta la idea de un Legislativo bicameral, compuesto por una cámara de diputados y una de senadores. Sobre la primera, siguiendo las ideas que expresó Mariano Otero en su voto particular, se hicieron algunas modificaciones respecto a la Constitución de 1824 relacionadas con su número y las condiciones de elegibilidad. Por lo que hace al número, éste se aumentaba, pues según lo establecido en el artículo 7º se elegiría un diputado por cada 50 000 almas o por fracción que pasara de 25 000. En este sentido, Otero expresaba en su voto particular:

...la Constitución de 1824, fijando la base de un diputado por cada ochenta mil habitantes, estableció la Cámara popular menos numerosa que hemos tenido; y en esto debe reformarse. La Cámara de Diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos, porque solo así expresa el elemento democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las opiniones, y no queda expuesta á que sobreponiéndose algunos pocos, el arbitrio de la minoría pueda gobernar.

Para ser elegido diputado se eliminaba el requisito de vecindad establecido en la Constitución de 1824, pues el Acta de Reformas establecía que para ocupar el cargo se requería únicamente tener 25 años, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no hallarse al tiempo de la elección en las excepciones que marcaba la Constitución, es decir, estar privado de los derechos de ciudadano o tenerlos suspendidos, ocupar cargos como el de presidente de la federación, secretario de despacho u oficial de las secretarías, empleado de hacienda cuyo encargo se exten-

diera a toda la federación, ser integrante de la Suprema Corte de Justicia, gobernador de los estados o territorios, comandante general o arzobispo, entre otros.

En cuanto al Senado, además de los integrantes de esa cámara que eran elegidos por cada estado, se establecía que habría un número igual al de los estados, a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, al votar por diputaciones. Asimismo, se consignaba que este órgano colegiado se renovarían por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los estados, con la que debería verificarse por el nuevo tercio que se establecía.

Otro de los cambios que se daba para la Cámara alta fue que para ser senador se requería tener carrera pública en cargos de alta jerarquía como el de presidente o vicepresidente constitucional de la República, secretario de Despacho, gobernador de algún estado, integrante de las cámaras, enviado diplomático, ministro de la Suprema Corte, juez, magistrado, jefe superior de Hacienda o general efectivo.

En materia de responsabilidades de los altos funcionarios, el Acta de Reformas también estableció cambios importantes. Así, se otorgó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de erigirse en Gran Jurado para declarar, por mayoría simple, si era procedente formar causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes les concedían fuero (artículo 12). Si se declaraba que había lugar a la formación de causa, cuando el delito era común, se pasaría el expediente a la Suprema Corte, y si fuera de oficio, el Senado se erigiría en jurado de sentencia y se limitaría a declarar si el acusado era culpable o no. Para esta declaración se exigía una mayoría calificada de tres quintas partes de los individuos presentes y, en caso de que se hiciera la declaración, la Suprema Corte designaría la pena correspondiente de acuerdo con lo establecido en la ley.

En el procedimiento de formación de las leyes también hubo modificaciones. Dado que para que una propuesta se convirtiera

en ley bastaba, según el texto de 1824, el voto de dos tercios de la cámara de origen, unido al de poco más de un tercio de la revisora, a fin de restaurar el equilibrio entre las cámaras se contempló que en ningún caso podría tenerse por aprobado un proyecto de ley con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras (artículo 14).

Otro de los cambios importantes contemplados en el Acta de Reformas fue la supresión de la vicepresidencia. El artículo 15 de ese documento establecía: “Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso de que faltaran ambos funcionarios”. Con la eliminación del cargo de Vicepresidente se pretendía evitar los problemas que había ocasionado la existencia de esa figura, principalmente por su forma de elección, en la cual fundamentalmente quien había perdido la presidencia ocupaba ese cargo.

El control de la constitucionalidad fue otro de los temas fundamentales tratados en el Acta de Reformas. En primer término, se otorgó al Congreso la facultad de declarar nula toda ley de los estados que atacara la Constitución o las leyes generales; sin embargo, esta declaración sólo podría presentarse en la Cámara de Senadores (artículo 22). Asimismo, de conformidad con lo señalado en el artículo 23, se estableció que dentro de un mes tras ser publicada una ley del Congreso General, ésta fuera reclamada como anticonstitucional por el presidente, de acuerdo con su ministerio, por 10 diputados, seis senadores o por tres legislaturas, la Suprema Corte sometería la ley al examen de las legislaturas, las que en tres meses y precisamente en un mismo día darían su voto al respecto. Las declaraciones sobre el particular se remitirían a la Suprema Corte, la que publicaría el resultado, con lo que quedaba anulada la ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas. Al tratar este tema, Mariano Otero en su voto particular señaló:

...es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación al Pacto federal, ó sean contrarias á las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes solo pueden iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son ó no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido á la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones.

Además de la facultad para declarar nulas las leyes, otro aspecto de enorme importancia que contemplaba el Acta Constitutiva era la inclusión en ella del juicio de amparo, cuyo antecedente podía encontrarse en la Constitución yucateca de 1841, cuyo proyecto fue elaborado por Manuel Crescencio García Rejón.

El acta de 1947 señalaba en su artículo 25: “Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare”. En este artículo se empleó la palabra “amparo” para hacer referencia a la protección que se brindó frente a actos y leyes de autoridades federales y locales. La fórmula empleada por Otero en el Acta Constitutiva y de Reformas de

1847 tuvo tal importancia que se ha conocido durante mucho tiempo con el apellido de su autor. La “fórmula Otero” contemplaba, como se desprende del artículo referido, que la protección de los tribunales se circunscribía al caso particular sobre el que se había iniciado el proceso, esto es, que el efecto de las sentencias era *inter partes*. Sobre esta forma de protección del particular frente a leyes y actos de autoridad, Otero expresaba en su voto particular:

Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación á los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremana urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán mas. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. Aun en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escritor profundo ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve á grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger á todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo ó del Legislativo, ya de los Estados ó de la Unión.

Con este razonamiento, Otero justificaba la propuesta que se vio reflejada en el acta de 1947 y que constituyó una avance muy significativo en los procedimientos para la protección de los derechos fundamentales dentro del constitucionalismo mexicano.

Finalmente, el Acta de Reformas contemplaba que sus propios artículos, los de la Constitución federal y los del Acta Constitutiva podrían reformarse en cualquier momento, siempre que las reformas se acordaran por los dos tercios de ambas cámaras o por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos. Las reformas que posteriormente se propusieran para limitar en algún punto la extensión de los poderes de los estados necesitarían, además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas. Sin embargo, esta acta contemplaba también una cláusula de intangibilidad, pues en el artículo 29 se señalaba que en ningún caso podrían alterarse los principios que establecían la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división tanto de los poderes generales como de los de los estados.

Las vicisitudes que siguieron al Acta Constitutiva

Después de jurada y promulgada el Acta Constitutiva y de Reformas, la amenaza estadounidense continuó. En agosto de 1847, los hombres que habían desembarcado en Veracruz comandados por Winfield Scott se dirigieron a la ciudad de México. En su camino a la capital, Scott fue cosechando victorias que hicieron que Santa Anna, para fortalecer la ciudad, aceptara un armisticio que duraría sólo pocos días. Una vez reiniciadas las hostilidades, el 8 de septiembre se sufrieron derrotas en Casa Mata y Molino del Rey, y el día 13, después de una heroica resistencia, caería el Castillo de Chapultepec. Un día después, el ejército estadounidense inició la ocupación de la capital del país y el 15 de septiembre la bandera de los invasores ondeaba en Palacio Nacional. Ese mismo día, Santa Anna renunció a la presidencia, que quedó en manos de Manuel de la Peña y Peña quien, ante la situación que se vivía en la ciudad de México, se trasladó a Querétaro, desde donde intentó reorganizar el gobierno.

Pero a la inestabilidad provocada por la invasión estadounidense se sumaban también otros problemas. En Yucatán, por ejemplo, se desató la “guerra de castas”, levantamiento indígena en el que los nativos mayas del sur y oriente de Yucatán se rebelaron ante la población (principalmente de criollos y mestizos) establecida en la parte occidental de la península. En consecuencia, Yucatán, que se había declarado neutral para prevenir el bloqueo de sus puertos, estaba dispuesto a anexarse a España o a Estados Unidos para sortear los problemas que enfrentaba. Esto, aunado a otras insurrecciones y ataques que se presentaban en el país, hizo que las condiciones que se vivían en el país fueran muy adversas. En este escenario, la ambición de Estados Unidos fue mayor, por lo que en México se buscó negociar la paz para evitar un desenlace del conflicto de consecuencias mayores. Por ello, el 2 de febrero de 1848 se firmaron los Tratados de la Villa de Guadalupe, mediante los cuales, además de la anexión del territorio de Texas, Estados Unidos se apoderó de California y Nuevo México, así como de partes importantes de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas. Con la firma de estos tratados, se terminó el conflicto con Estados Unidos, lo que dio un respiro al gobierno mexicano.

El 3 de junio, Manuel de la Peña dejó la presidencia a José Joaquín de Herrera, quien gobernó hasta el 15 de enero de 1851; sin embargo, la inestabilidad persistía en el país y, debido a ello, tanto liberales como conservadores se propusieron posicionarse de mejor manera para concretar el proyecto de nación que perseguían. De esta forma, los ataques de los conservadores al proyecto liberal comenzaron a presentarse desde diversos frentes. En el Senado, integrado por una minoría de conservadores destacados, muchas veces prevalecían los ideales de esta tendencia ante la tibieza de cierto número de personas que apoyaban al gobierno, pero las manifestaciones en este sentido no se presentaban sólo dentro de las instituciones sino también en otros ámbitos. Lucas Alamán, por ejemplo, en un editorial de *El Univer-*

sal, diario que retomaba el ideario del periódico monárquico *El Tiempo*, defendía con orgullo el calificativo de conservador con el que se le señalaba, indicando que si a él y a quienes compartían sus ideas se les llamaba de esa forma, era porque querían *conservar* la vida que le quedaba a la sociedad, a la cual los liberales habían herido de muerte después de despojar a la patria de su nacionalidad, de sus virtudes, de sus riquezas, de su valor, de su fuerza y de sus esperanzas.

En 1851, después de concluido el periodo de José Joaquín de Herrera, llegó al poder el general Mariano Arista, para quien fue difícil gobernar debido a los conflictos por los que atravesaba la Nación mexicana. Además de los problemas en Yucatán, surgieron levantamientos en la Huasteca y en el istmo de Tehuantepec; en la Sierra Gorda había también problemas como consecuencia del levantamiento de grupos que exigían tierras y justicia; en el norte del país, las tribus de Estados Unidos penetraban cada vez más en territorio mexicano, y los filibusteros asediaban Sonora y Baja California. En estas circunstancias, Arista no pudo lograr mantener un equilibrio entre liberales y conservadores para lograr la conciliación que permitiera alcanzar la estabilidad que necesitaba. Incluso en 1852 se rebelaron los coroneles Blancarte y Bahamonde en contra de los gobernadores de Jalisco y Michoacán, al tiempo que exigían la destitución de Arista y que se llamara a Santa Anna. Otro de los levantamientos que se dieron en aquella época tuvo lugar en Guadalajara, con diversos sectores conservadores de la sociedad (terratenientes, comerciantes y clérigos), mediante el Plan del Hospicio del 20 de octubre de 1852. En dicho plan se establecía que cesarían en el ejercicio de sus funciones por voluntad de la Nación todos los poderes públicos que hubieran desmerecido la confianza pública y que se organizaría un poder Ejecutivo depositado en una persona que, mientras se nombrara presidente interino, restablecería el orden y la justicia en la República, afianzaría las instituciones, garantizaría la independencia y atendería la seguridad de los estados fronterizos.

Asimismo, el Plan del Hospicio establecía que al ocupar la capital las fuerzas nacionales se convocaría a los 30 días un congreso extraordinario, compuesto de dos diputados por estado, que serían nombrados conforme a la ley que había servido para elegir el Congreso de 1842. Este congreso procedería a elegir al presidente interino; llevar a cabo las reformas de la Constitución que dieran al gobierno general responsabilidad, poder conciliable con la soberanía e independencia de los estados en la administración interior; crearía y organizaría el erario de la Nación; arreglaría el comercio interior y exterior por medio de aranceles moderados; se encargaría de la defensa de los estados fronterizos contra las invasiones de los bárbaros; arreglaría las elecciones, de manera que se nulificara el aspirantismo que tantos males había causado a la República; formaría la planta general de una administración económica; reorganizaría el ejército, excluyendo la guardia nacional, y daría una ley de amnistía para todos los delitos políticos.

Estos pronunciamientos orillaron a Arista a dejar la presidencia, con lo que, por ministerio de ley, Juan B. Ceballos, presidente de la Suprema Corte, asumió el cargo. Ceballos disolvió el Congreso cuando éste pretendió enjuiciarlo por haber propuesto que se convocara a un constituyente extraordinario. Poco tiempo después, Ceballos renunció y en su lugar se designó al general Lombardini como encargado del poder Ejecutivo, con lo que se comenzaron a dar pasos para preparar el regreso de Santa Anna. De hecho, mientras Lombardini encabezaba el gobierno, Lucas Alamán escribió una carta en la que se establecían los principios que deberían fundar el proyecto que enarbolaban los conservadores; este documento fue secundado por Lombardini y posteriormente se organizaron las condiciones electorales para que Santa Anna regresara a México.

A su regreso a Veracruz, Santa Anna determinó que esta vez se arroparía por los conservadores, por lo que Lucas Alamán, buscando organizar la dictadura (que para aquel tiempo era con-

siderada por algunos como la única vía para terminar con el descontrol que prevalecía) redactó las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, de abril de 1853. De esta manera, con la vuelta de Santa Anna terminaba otra etapa del constitucionalismo mexicano.

VI LA LUCHA POR LA SOBERANÍA NACIONAL

LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Consideraciones previas

Las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución elaboradas por Lucas Alamán, impusieron *de facto* un gobierno centralista y dictatorial por medio de una serie de disposiciones cuyo fin era permitir gobernar a Santa Anna sin contrapesos. En las bases se establecía para el despacho de los negocios de la Nación la existencia de cinco secretarías de Estado (Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda), así como el nombramiento de un procurador general de la Nación que atendería los negocios contenciosos que versaran sobre los intereses del país. Además, se disponía en el plan que las plantas y los reglamentos de las secretarías de despacho, de la contaduría mayor, de la Tesorería general y de las demás oficinas serían revisadas para hacer en ellas las variaciones y mejoras que resultaran convenientes.

Otro aspecto importante de las Bases para la Administración de la República era que en ellas se determinaba el establecimiento de un Consejo de Estado que estaría conformado por 21 personas. Este cuerpo colegiado se distribuiría en cinco secciones, correspondientes a cada una de las secretarías de Estado, las cuales evacuarían por sí todos los dictámenes que se les pidieran

en los ramos respectivos, como consejo particular de cada ministerio; todas las secciones se reunirían para formar el consejo pleno cuando se tuvieran que discutir en él los puntos que a juicio del gobierno lo requirieran por su gravedad e importancia o por ser de aquellos en que el gobierno tuviera que proceder de acuerdo con el consejo.

A efecto de eliminar cortapisas al gobierno de Santa Anna, las bases establecían también que para poder reorganizar todos los ramos de la administración pública entrarían en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñaran funciones legislativas en los estados y territorios. Asimismo, se formaría y publicaría un reglamento sobre la manera en que los gobernadores deberían ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución.

Las Bases para la Administración de la República fueron firmadas por Antonio López de Santa Anna, Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz.

Con el auspicio de las directrices señaladas en las bases, Santa Anna comenzó un gobierno caracterizado por la ocurrencia, la irracionalidad y el atropello a los derechos. César Navarro describe esta situación de la siguiente forma:

La administración santanista se propuso eliminar la presencia de la corriente liberal, ordenando el destierro de varios de sus principales dirigentes por considerar que representaban una amenaza para el régimen. Asimismo, puso límites a la libertad de prensa y restringió el libre tránsito por el territorio mexicano. Las finanzas públicas se centralizaron y los efectivos del ejército crecieron desmesuradamente. La tradicionalidad dictatorial llegó a niveles extremos: impuso contribuciones absurdas (pago de impuestos por cocheras, luces exteriores, balcones y la posesión de animales domésticos, entre otros), se hizo llamar “su Alteza Serenísima” y se arrogó el derecho de nombrar a su sucesor. Finalmente terminó vendiendo el territorio de la Mesilla a los Estados Unidos en 10 millones de pesos.

A esta forma tan peculiar mediante la cual Santa Anna pretendía “reorganizar” la sociedad se sumó el hecho de que, ante el fracaso que tuvo en su búsqueda por reimplantar la monarquía, Santa Anna se propusiera disminuir al sistema federal mediante una serie de decretos que buscaban regresar al centralismo. Así, se expidió un decreto que reglamentaba las funciones de los gobernadores, convirtiéndolos en meros delegados del poder central, pues su actuación quedaba sujeta a las resoluciones del gobierno supremo. Además, por medio de estos instrumentos jurídicos, también se centralizaron las rentas públicas y se ordenó que se suprimiera la denominación de “Estados” para las entidades territoriales, usada en el texto constitucional de 1824.

Las medidas adoptadas por Santa Anna dieron origen a incomodidades y descontento por parte de diversos sectores sociales, pues después de la muerte de Alamán y de Tornel, ocurridas respectivamente el 2 de junio y el 11 de septiembre de 1853, Santa Anna perdió gran parte de la orientación y el control con los que contaba. Esto agudizó la preocupación de un grupo de militares inconformes con la actuación del gobierno que se levantaron contra el gobierno de Santa Anna. A este movimiento se unieron algunos liberales y el 1 de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal proclamó en Ayutla el plan que es conocido con ese nombre.

En los considerandos de ese plan se establecía que la permanencia de Antonio López de Santa Anna en el poder era un amago constante para las libertades públicas, puesto que, con el mayor escándalo, durante su gobierno se habían violado las garantías individuales que se respetaban aún en los países menos civilizados. Además, se plasmaba en el plan la preocupación que tenían los mexicanos ante el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza del poder absoluto de Santa Anna, quien sólo había vuelto para oprimir y vejar a los pueblos, cargándolos con contribuciones onerosas sin consideración a la pobreza general,

empleándose su producto en gastos superfluos y formar una fortuna, como en otra época, para unos cuantos favoritos. También se agregaba que Santa Anna, debiendo conservar la integridad del territorio de la República, había vendido una parte considerable de ella, sacrificando a las personas de la frontera norte, que en adelante serían extranjeros en su propia patria. Ante estos y otros señalamientos, en el Plan de Ayutla se sentenciaba que la Nación no podía continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependería su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre. Por tanto, en el articulado del plan se establecían diversas medidas cuyo fin era terminar con el gobierno de Santa Anna y sentar las bases para un nuevo cambio en la vida institucional del país.

En primer lugar, se señalaba que debían cesar en el ejercicio del poder público Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que, como él, hubieren desmerecido la confianza de los pueblos o se opusieron al Plan de Ayutla. Además, se determinaba que cuando el plan hubiera sido adoptado por la mayoría de la Nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostuviera convocaría a un representante por cada estado y territorio, para que reunidos en el lugar que se estimara conveniente eligieran al presidente interino de la República, y le sirvieran de consejo durante el corto periodo de su encargo. Ese presidente interino, de acuerdo con el plan, tendría amplias facultades para atender la seguridad e independencia del territorio nacional y los demás ramos de la administración pública.

Por otra parte, en los estados en que se hubiera secundado el Plan de Ayutla se acordaría y promulgaría el estatuto provisional que debería regir en ellos, sirviendo como base indispensable para cada Estatuto que la Nación era y sería siempre una sola, indivisible e independiente. Asimismo, se determinaba que a los 15 días de haber entrado en funciones el presidente interino se convocaría a un congreso extraordinario que se ocuparía exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de una repú-

blica representativa y popular, así como de revisar los actos del Ejecutivo provisional que se instaurara.

El gobierno interino, de acuerdo con el Plan de Ayutla, se encargaría de mantener y atender al ejército, pues éste representaba el apoyo del orden y de las garantías sociales. También estaría encargado de proteger la libertad del comercio interior y exterior, al expedir a la mayor brevedad posible los aranceles que deberían observarse. Además, el plan señalaba que cesarían los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos y pasaportes, así como la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación. Finalmente se consignaba que todo el que se opusiera a lo establecido en este texto o prestara auxilio directo a los poderes que en él se desconocían sería tratado como enemigo de la independencia nacional y se invitaba a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno para que, al frente de las fuerzas libertadoras que proclamaban el Plan de Ayutla, sostuvieran y llevaran a efecto las reformas administrativas que en él se consignaran, con las modificaciones que estimaran convenientes para el bien de la Nación.

Siguiendo este último punto, pocos días después el plan fue reformado en Acapulco. Las modificaciones fueron menores, pero conviene recordar algunas de ellas: en primer lugar, se señalaba expresamente que el presidente interino, a pesar de estar investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, tendría que respetar invariablemente las garantías individuales. En el artículo 4° se hablaba de departamentos y territorios en lugar de estados, en lo que se refería a los lugares en que el plan fuera secundado. Asimismo, se señalaba que el congreso extraordinario tendría facultades no sólo para revisar los actos del Ejecutivo provisional, sino también los del gobierno que se encontraba en ese momento en funciones. Con las modificaciones se hacía referencia al ejército como defensor de la independencia, pero al mismo tiempo se le quitaba a éste el deber de proteger la libertad del comercio inte-

rior y exterior, al señalar que al ser el comercio una de las fuentes de la riqueza pública y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, sería el gobierno provisional el que se ocuparía de proporcionarle todas las libertades y franquicias que para su prosperidad fueran necesarias. También se consignaba que cesarían los efectos de todas las leyes que pugnarán con el sistema republicano y se señalaba que si la mayoría de la Nación juzgaba conveniente que se hicieran modificaciones al plan, quienes lo suscribían protestaban acatar en todo tiempo su voluntad soberana.

Este documento constituye un elemento fundamental en la historia nacional, pues como señala Sergio García Ramírez en sus *Notas sobre los planes políticos y el Plan de Ayutla*:

Ayutla es un documento. Es un momento corte de los tiempos. Es una lección preciosa... significa y simboliza ambas cosas simultáneamente: un instante cimero de la historia. Ahí se encuentran, frente a frente, corrientes de remota procedencia. También tienen su destino lejos. En esa confluencia México selecciona. No se equivoca. Ayutla vale porque elige. No decide entre personas, canje de caudillos o de jefes, que pueden ser fungibles. Ni siquiera entre formas de organizarse, por lo pronto: federalismo o centralismo, que fue un punto sensible en el Plan original; por ello —entre otros motivos— reformado diez días más tarde en Acapulco. El plan, con sus antecedentes y sus efectos, es la mejor selección de la República entre los principios encontrados, combativos, que se la estaban disputando.

Ahora bien, debe mencionarse que debido a que el coronel Ignacio Comonfort se encontraba en el puerto de Acapulco, se le invitó para que se encargara del mando de la plaza y encabezara las fuerzas militares. El coronel aceptó y se mostró dispuesto a combatir las tendencias y atisbos monárquicos de la dictadura de Santa Anna. Así empezó la colaboración de Comonfort

con la revolución de Ayutla al lado de Juan Álvarez, para atacar los problemas que aquejaban a la región. Santa Anna no dio la importancia que debía al levantamiento y creyó que sería fácil derrotarlo, pero con el tiempo las protestas y los movimientos se multiplicaron en diversas partes del país por el descontento de la población ante las medidas que se habían impuesto y que despojaron a un gran número de personas de sus bienes. Las respuestas de Santa Anna ante esta expansión del movimiento fueron tardías e insuficientes, lo que hizo que el movimiento se volviera incontenible. Esto obligó a Santa Anna a abandonar el poder definitivamente el 9 de agosto de 1855.

Sin embargo, después del levantamiento de Ayutla se vivieron episodios de inestabilidad ante la oposición que se dio entre grupos rivales. Comonfort trató de poner fin a estas divergencias y evitó que la revolución se desmembrara, consiguiendo imponer el orden gracias a la adhesión de personajes como Manuel Doblado y Antonio Haro y Tamariz, a quienes les aseguró la posibilidad de participar en la obra constituyente que se proyectaba. Otro de los grandes logros de Comonfort fue el hecho de conseguir que los militares santanistas se pronunciaran a favor de la revolución de Ayutla, con lo que se hacía menos probable algún intento de conspiración por parte de la milicia.

De esta manera se dio paso a la integración de la junta mediante la cual se designaría al presidente interino y el del gabinete para asesorarlo. Comonfort propuso para la junta a personajes importantes del grupo de los puros y de los moderados, pero Álvarez se adelantó al proponer una lista en la que los primeros prevalecían. Gracias a la decisión de Juan Álvarez, la directiva estuvo conformada por Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Benito Juárez, Francisco de P. Cendejas, Diego Álvarez y Joaquín Moreno, todos considerados como pertenecientes al bando de los puros.

Con una diferencia de seis votos, Juan Álvarez resultó elegido presidente interino en Cuernavaca donde, a pesar de los in-

tentos de Comonfort por lograr un gabinete en el que estuvieran representados ambos grupos, nombró como secretario de Relaciones a Melchor Ocampo, a Benito Juárez como secretario de Justicia, a Ponciano Arriaga como encargado de la Secretaría de Gobernación y a Ignacio Comonfort como secretario de Guerra. Álvarez fue reconocido en casi toda la República y durante su mandato, antes de emprender su camino a la ciudad de México, convocó al Congreso extraordinario el 16 de octubre de 1855.

**El preludeo del Constituyente:
las primeras leyes para la construcción de la Reforma
y el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana**

El 14 de noviembre de 1855, el general Juan Álvarez llegó a la ciudad de México después de un breve periodo de gobierno en Cuernavaca; sin embargo, la oposición de los moderados, la clase de vida totalmente nueva para él y su avanzada edad, aunadas a otras circunstancias, lo hicieron dejar el mando en manos de Ignacio Comonfort, quien fue nombrado presidente sustituto el 11 de diciembre de 1855.

No obstante, a pesar de la brevedad del mandato de Álvarez, hubo circunstancias que hicieron de ese tiempo un periodo fundamental en la historia del país. Como ya se dijo, entre los secretarios nombrados por Álvarez se encontraba Benito Juárez, quien por sus ideas liberales había sido objeto de la represión del gobierno santanista. Juárez, en el gobierno de Álvarez, comenzó la tarea reformadora que más tarde se concretaría en una serie de cambios fundamentales en el sistema jurídico e institucional del país. Un instrumento jurídico de gran importancia en esa dirección fue la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Federación del 23 de noviembre de 1855.

En esa ley se establecía la forma en que se arreglaría la administración de justicia en la Nación, señalando la integración y

organización de la Suprema Corte de Justicia, la Corte Marcial, el Tribunal Superior del Distrito, los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y los Juzgados de Primera Instancia en el Distrito y Territorios. Además, por medio de esa ley se suprimían los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. No obstante lo anterior, los tribunales eclesiásticos cesarían de participar en los negocios civiles, pero continuarían conociendo de los delitos comunes de individuos de su fuero. Por su parte, los tribunales militares cesarían también de participar en los negocios civiles y conocerían únicamente de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Asimismo, la ley suprimía las auditorías de guerra de las comandancias generales y establecía que el fuero eclesiástico en los delitos comunes sería renunciable.

Si bien es cierto que, objetivamente, estas medidas no fueron tan radicales, pues permitían que los tribunales eclesiásticos continuaran conociendo de los delitos comunes que pertenecieran a su fuero, los conservadores se sintieron fuertemente atacados por las medidas legislativas implantadas. El clero y el ala conservadora, por tanto, empezaron a criticar duramente los cambios y se encendió entonces un ánimo de animadversión y enfrentamientos entre estos grupos y los liberales.

También en 1855, pero durante el gobierno de Comonfort, se expidió la llamada Ley Lafragua (decreto del gobierno sobre libertad de imprenta) que estableció la libertad de imprenta al prohibir que las personas pudieran ser molestadas por sus opiniones y proscribiendo toda clase de censura; sin embargo, la ley fue considerada por muchos moderada en exceso pues en ella también se estableció el no abuso de la libertad de imprenta y se impusieron límites en lo que se refería a la materia religiosa y gubernamental.

En ese contexto, Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que sería un anticipo de la constitución que se promulgaría al año

siguiente. Sin embargo, el estatuto no contaría con el apoyo de los puros, pues este grupo consideraba que su contenido propendía de alguna forma al centralismo. Y es que el estatuto contemplaba, por ejemplo, que los gobernadores de los estados y el Distrito Federal, así como los jefes políticos de los territorios, serían nombrados por el presidente de la República (artículo 114). El Estatuto Orgánico señalaba quiénes eran los habitantes de la República (todos los que estaban en puntos que ella reconocía de su territorio) y establecían diversas obligaciones y derechos civiles para ellos, cuyo ejercicio era independiente de la calidad de ciudadano. En consecuencia, a excepción de los casos en que se exigiera dicha calidad, todos los habitantes de la República gozarían de los derechos civiles conforme a las leyes y de las garantías que se declararan por el estatuto; sin embargo, según el principio de reciprocidad, los extranjeros no disfrutarían en México de los derechos y garantías que no se concedieran, conforme a los tratados, a los mexicanos en las naciones a que aquéllos pertenecieran (artículos 3º, 4º y 5º).

El estatuto determinaba quiénes eran mexicanos y la forma de adquirir la nacionalidad mexicana. Asimismo, señalaba que todo mexicano, por nacimiento o por naturalización que hubiera llegado a la edad de 18 años, que tuviera un modo honesto de vivir y que no hubiera sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, sería considerado ciudadano de la República (artículo 22). Quienes tuvieran esta calidad, de conformidad con el artículo 23 del estatuto, tendrían el derecho de petición, de reunión y de ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, así como de votar en las elecciones populares.

El Estatuto Orgánico se caracterizaba también por contener un amplio catálogo de derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, que corresponderían a todos los habitantes de la República y obligarían a todas las autoridades que existían en ella (artículo 77). Únicamente quedaría sometido a lo que dis-

pusieran las leyes comunes generales el modo de proceder contra los militares en los delitos cometidos en el servicio militar, así como las reglas a que hubieren de someterse la entrada y permanencia de los extranjeros en el país, y el derecho de éstos para el ejercicio de las profesiones y giros.

El estatuto también establecía una repartición de competencias con la que todas las facultades que no se señalaran expresamente en su texto a los gobiernos de los estados y territorios serían ejercidas de manera residual por el presidente de la República. Se determinaba de esta forma un sistema distinto al establecido por la Constitución de Estados Unidos, en la que la competencia residual correspondía a los estados, y que sería adoptado en la Constitución de 1857.

El Estatuto Orgánico, como ya se mencionó, no contó con el apoyo de los puros y, de hecho, la comisión encargada de revisarlo nunca emitió dictamen al respecto; sin embargo, al menos de manera teórica, tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Otro de los avances jurídicos trascendentes en aquella época fue la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas. El ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, refrendó esta ley con la cual se determinaba la desamortización de los bienes inmuebles del campo y la ciudad pertenecientes a las corporaciones que no fueran destinados directamente al cumplimiento de sus funciones; de esta forma, dichos bienes se convertirían en propiedad de quienes los arrendaban (artículo 1º). El objetivo de la ley era propiciar el desarrollo de la economía al hacer que los particulares pudieran tener la oportunidad de convertirse en propietarios de aquellas fincas que con antelación se encontraban, *de facto*, fuera del comercio, pues no salían nunca a la venta. Esta ley causó muchos disgustos entre las corporaciones, sin embargo, no se trataba de una expropiación ni de una confiscación, sino de hacer que las corporaciones

que acumulaban una gran cantidad de fincas se vieran obligadas a venderlas con el fin de reactivar la economía.

En los debates sobre la ley, todos los que participaron hablaron en contra de la propuesta por pensar que tenía un alcance limitado y proponía la nacionalización o la expropiación completa; sin embargo, este instrumento normativo fue aprobado en sus términos con un margen de diferencia de 63 votos. Las reacciones al respecto fueron diversas: por un lado hubo manifestaciones públicas a favor del texto de la ley, del presidente y de Lerdo de Tejada; pero las reacciones del clero también fueron firmes, pues el arzobispo de México, Lázaro de la Garza, solicitó a Comonfort la derogación del texto legal, mientras que el de Puebla, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos, escribió una protesta contra su aprobación argumentando que la desamortización provocaría males mayores que los beneficios que podría tener para el país. La Ley Lerdo, como de alguna forma vaticinó Labastida, tuvo algunas consecuencias contrarias al interés de la Nación por la falta de candados, ya que algunos personajes se aprovecharan de la situación para adquirir gran cantidad de bienes con el ánimo de hacer negocios lucrativos a costa de ciertos grupos sociales; a pesar de las dificultades que afrontó este texto legal, no cabe duda de que significó un avance muy importante en la secularización que viviría el país en los años por venir.

El 27 de enero de 1857 se expidió también la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil. Con esta ley se establecía en toda la República el registro del estado civil y se determinaba que todos los habitantes, con excepción de los ministros de las naciones extranjeras, sus secretarios y oficiales, estaban obligados a inscribirse en él. Quien no estuviere inscrito en el registro, no podría ejercer los derechos civiles y además se haría acreedor a una multa desde uno hasta 15 pesos.

Una más de las leyes que marcaron época fue la Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, que estableció aranceles parroquiales

para el cobro de derechos y obvenciones. El artículo 1º de la ley señalaba que en los bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros de los pobres no se llevaran derechos algunos, y la propia ley determinaba que se considerarían como pobres todos los que no adquirieran por su trabajo personal, por el ejercicio de alguna industria o por cualquier título honesto más de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia, y cuyo mínimo designaría respecto de cada estado o territorio su gobernador o jefe político.

Además, la ley señalaba (artículo 5º) que el abuso de cobrar a los pobres se castigaría con la pena del triple de lo cobrado, la cual se impondría por las mismas autoridades políticas locales, cuidándose de que se devolviera al interesado lo que se le obligó a pagar y dividiéndose la multa por mitad entre el propio interesado y la cárcel de la municipalidad. También se consignaba en la ley que siempre que la autoridad eclesiástica denegara, por falta de pago, la orden respectiva para un entierro, la autoridad política local podría disponer que se hiciera. En los casos de bautismo y matrimonio en que por dicho motivo se rehusare un cura o vicario al cumplimiento de sus deberes, los prefectos podrían imponerles una multa y, si se resistieran a cubrirla, podrían ser desterrados de su jurisdicción por el término de 15 a 60 días.

A estas leyes se sumó el trabajo del Constituyente en la definición del nuevo rostro que adquiriría la Nación mexicana en la segunda mitad del siglo XIX.

El Constituyente de 1857

Como ya se había adelantado, la convocatoria para el Constituyente fue expedida el 16 de octubre de 1855. En ella se buscaba asegurar la representación de cada uno de los estados y territorios, incluyendo también aquellos que no tenían los habitantes

requeridos para elegir diputados. En un principio, la convocatoria señalaba que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856; sin embargo, la sede del Constituyente se cambió por medio de un decreto emitido por Comonfort y, consecuentemente, éste se congregó en la capital el 17 de febrero.

Al día siguiente se iniciaron las sesiones con un discurso pronunciado por Ignacio Comonfort, al que dio contestación Ponciano Arriaga, quien había sido elegido presidente del Congreso por una abrumadora mayoría entre los 79 votantes que tomaron la decisión. En su intervención, Comonfort señaló que la gran promesa de la revolución se había cumplido; sin embargo, expresaba también su preocupación ante la reacción que se había levantado de los escombros del despotismo vencido que, a su entender, había entorpecido la acción del gobierno, oponiendo graves y poderosas dificultades al desarrollo del programa administrativo dictado para la Nación. Comonfort hizo ver a los integrantes del Constituyente que consagraría todos sus esfuerzos en sofocar la reacción, pero al mismo tiempo expresaba su deseo de que la sabiduría del Congreso lo ayudara a cumplir tal fin, sancionando un Pacto Fundamental que asegurara la independencia y la libertad, y arreglara con tal concierto la administración interior que el centro y las localidades tuvieran dentro de su órbita los elementos necesarios para satisfacer las exigencias sociales. En este sentido, expresaba a los diputados que, en virtud de que en el país se habían ensayado todos los sistemas de gobierno, se conocían ya las ventajas y los vicios de cada uno, por lo que podían con más acierto que los legisladores que los habían precedido combinar una constitución que, adaptada exactamente a la Nación mexicana, levantara sobre los principios democráticos un edificio en el que perdurablemente reinaran la libertad y el orden.

Por su parte, Ponciano Arriaga se dirigió a los constituyentes y a Comonfort diciéndoles:

La augusta asamblea en que se ven tantas víctimas del bárbaro despotismo que intentó matar la luz de la verdad, destruir la moral y derogar la ley invariable del progreso; esta asamblea, de mexicanos liberales y justos, reconoce los eminentes servicios que habéis prestado al bien de la libertad y de los principios democráticos, ha podido apercibirse de las dificultades con que habéis combatido y puede medir las que os quedan todavía por vencer. Pero ve al Gobierno rodeado de todos los prestigios de la opinión pública, y observa que las preocupaciones y los odiosos privilegios que en otro tiempo pusieron en conflicto los intereses de la reforma, ceden hoy el campo al razonado escrutinio, al sano criterio de los pueblos; compara los días pasados con los presentes, y siente y conoce que, después de tantas vicisitudes, tocamos, por fin, en la vía de la regeneración del país. La sociedad está conmovida, inquieta; no ha podido todavía entrar en sus quicios; pero, ¿qué paralelo puede formarse entre el estado presente y la última época de prostitución y de oprobio, la más vergonzosa de todas las épocas que se registran en la historia de México? Si seguimos, Ciudadano Presidente, con voluntad firme y recta las huellas que ha marcado la gloriosa revolución de Ayutla; si consultamos con sana intención y limpia conciencia las manifestaciones de ese espíritu que surge de la conciencia nacional, la moralidad y la unión nos harían fuertes, y entonces, ¿qué podrá contra la soberanía del pueblo, qué contra la Nación entera, un puñado de hombres ciegos de ambición personal, engañados por ilegítimas esperanzas, seducidos por el falso brillo de intereses pequeños y bastardos?

Después de estas palabras, Arriaga continuaba diciendo:

Por espacio de muchos años el pueblo mexicano, sufriendo resignado todas las tristes consecuencias de la guerra civil, las extorsiones del despotismo, los males de la anarquía, las cala-

midades del aspirantismo y de la mala fe de sus mandarines, ha dicho en lo más íntimo de sus esperanzas: “Algún día llegarán al Poder hombres de honor, de moralidad y de conciencia; algún día serán cumplidas las promesas y respetados los juramentos; algún día las ideas serán hechos y la Constitución una verdad”. ¡Ha llegado este día!... Los presentimientos del pueblo son una revelación providencial... El pueblo cree... el pueblo espera... Por honor de la causa liberal, no burlemos su fe, no hagamos ilusoria su postrera esperanza.

De esta manera manifestaba su ánimo sobre el Constituyente, pero también refería que la tarea que se le había encomendado era ardua y la responsabilidad de los llamados por la Nación a constituir la, mucha. Además, haciendo eco de las palabras de Comonfort, Arriaga señalaba que los integrantes del Congreso contaban, para concretar su obra, con todos los elementos del pueblo y del gobierno, con la dolorosa experiencia de las desgracias que les habían ocurrido, con el irresistible y vivo deseo de la mejora, con la inquietud moral que precedía a los grandes sucesos, con la fe en el porvenir y con la confianza de Dios. La sesión terminó con gritos en los que se vitoreaba a Arriaga, a Comonfort, al Congreso Constituyente, a la libertad y se condenaba a los reaccionarios.

Éstas eran las primeras palabras pronunciadas en el seno de un congreso cuyos trabajos estarían marcados por la indiferencia de algunos de sus integrantes y por el ánimo incuestionable de otros. Con el resultado de las elecciones contempladas en la convocatoria, el Constituyente estuvo conformado por 155 propietarios y sus suplentes, considerando también a quienes fueron votados por varios estados, pues una persona podía ser elegida por diferentes demarcaciones territoriales pero, según su vecindad o nacimiento, se le conferiría una sola representación.

Los nombres de quienes conformaron el Constituyente fueron muy importantes. De hecho, en su obra *La Constitución y la*

dictadura, Emilio Rabasa señala que ningún congreso mexicano había reunido un grupo de hombres llamados a la notoriedad como el de 1857. Y es que además de Arriaga, como integrantes del Constituyente también figuraron personajes como Francisco Zarco, León Guzmán, Joaquín Ruiz, Santos Degollado, Isidoro Olvera, José María Cortés y Esparza, Valentín Gómez Farías, Ignacio Vallarta, Ignacio Ramírez y Guillermo Prieto. En el Constituyente, el número de moderados era mayor que el de los puros, pero como puede verse en las crónicas de las sesiones, estos últimos ganaron rápidamente un lugar preponderante en las posiciones de mayor peso.

Hay que insistir, en palabras de Rabasa, en que de ningún congreso mexicano salió un grupo de hombres tan famoso como del Constituyente de 1857; sin embargo, también hay que decir, como Daniel Cosío Villegas, que de él estuvieron ausentes varios personajes que hicieron la historia inmediata del país y hombres que ya para entonces tenían un nombre hecho. Entre los primeros, Cosío Villegas señala a Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada, Ignacio Zaragoza y Porfirio Díaz, mientras que entre los segundos refiere los nombres de Manuel Doblado, Santiago Vidaurri, José María Iglesias, Manuel María Zamacona y Manuel Payno, entre otros.

Con estas premisas, cabe señalar que los trabajos del Congreso comenzaron con el nombramiento de los integrantes de las comisiones, siendo la más importante la encargada de elaborar el proyecto de constitución. Esta comisión estuvo compuesta por Arriaga como presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero Echánove como propietarios, mientras que como suplentes figuraban José M. Mata y José M. Cortés Esparza. Como puede apreciarse, en la Comisión de Constitución predominaban los moderados, pues sólo podían considerarse como puros, además de Ponciano Arriaga, a Guzmán, Mata y Olvera. Ante esta situación, Arriaga propuso y consiguió que el 22 de febrero, durante

la sesión que se desarrolló ese día, se agregaran otros dos miembros a la comisión que encuadraban en el calificativo de puros: Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

Dado que tendrían que pasar algunos meses para que se elaborara y presentara el proyecto de constitución que se discutiría, el Congreso comenzó a ocuparse de otros temas, como la revisión de los actos del gobierno santanista, la campaña contra los reaccionarios y otros aspectos que no causaban opiniones discrepantes de importancia entre los integrantes del Constituyente. Sin embargo, las discusiones se volvieron más intensas conforme se presentaban otros asuntos más controvertidos, como la ratificación de la Ley Juárez o las opiniones contrapuestas de los diputados respecto a la reorganización del Consejo de Gobierno. El ambiente, por tanto, no era de absoluta tranquilidad al realizarse el proyecto de constitución ni al momento de presentarse, el 16 de junio de 1856, el dictamen de la comisión que comprendía la parte expositiva y el proyecto de texto constitucional. Este dictamen fue firmado por cinco de los integrantes propietarios de la comisión (Arriaga, Yañez, Guzmán, Escudero y Castillo Velasco) y por dos suplentes (Cortés y Mata), aunque Escudero lo suscribió a reserva de votar contra diversos puntos de importancia, y tanto Olvera como Arriaga presentaron votos particulares.

Así comenzó a abordarse, el 4 de julio, el dictamen sobre el texto constitucional en lo general y cuatro días después se declaró suficientemente discutido por 93 votos a favor y cinco en contra; un día después se inició la discusión de los artículos en lo particular. En los debates se notaba la influencia de los constituyentes al escucharse nombres de pensadores extranjeros como Adam Smith, Bretón de los Herreros, fray Luis de León, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Bentham, Lamartine, Constant, Mirabeau, Jefferson y Tocqueville, así como de mexicanos como Miguel Ramos Arizpe, José María Luis Mora, Manuel Crescencio Rejón o Lorenzo de Zavala.

Bajo esta influencia, en los cinco meses que duró la discusión del proyecto de constitución, el Constituyente se reunió, de acuerdo con la crónica de Zarco, 117 ocasiones, de las cuales en 19 no hubo sesión por falta de quórum y al final de 10 de ellas no hubo votación por la misma causa. Y es que la participación de los constituyentes fue del todo irregular, pues mientras unos cuantos trabajaron arduamente para dar a México una carta fundamental que cumpliera los propósitos que Comonfort había señalado en su discurso inicial, un gran número de constituyentes sólo contribuyó con su presencia o con participaciones irrelevantes. De cualquier forma, la obra del Congreso Constituyente de 1856-1857 dio pasos agigantados hacia la modernidad que requería el constitucionalismo mexicano.

Las decisiones jurídico-políticas fundamentales del Constituyente de 1857

En un contexto particularmente difícil, fueron muchos y muy importantes los temas que se abordaron en el Constituyente de 1857. Frente a una nación dividida, el Congreso tenía por delante una labor de la más alta importancia y, consecuentemente, debía sortear una serie de factores que hacían más complicada su labor. Entre estos factores, como menciona Daniel Cosío Villegas en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, se encontraba en primer término el descrédito de la ley escrita, que se daba a partir de un gran número de intentos fallidos de organizar constitucionalmente al país, lo que le robaba la certidumbre al Constituyente de que en su obra se incorporarían principios más sanos de gobierno y también la creencia de que con ella el país al fin conquistaría la paz y el orden públicos, más la tranquilidad personal de cada ciudadano. El segundo de los factores en contra mencionado por Cosío Villegas era la preponderancia del partido moderado, que si bien aseguraba algu-

na conciliación entre las opiniones opuestas más extremas, hizo difícil o imposible la necesaria unidad en su obra. Otra más de las circunstancias que tenía en contra el Constituyente era la heterogeneidad en los fines que perseguía (además de redactar la Constitución, revisar los actos de Santa Anna y aprobar los del presidente salido de Ayutla), algo que lo distraía de su tarea principal, haciéndola más lenta y penosa, además de crear nuevas diferencias entre sus miembros y de enfrentar hasta el encono al Congreso y al presidente, separados ya de por sí por una apreciación distinta de las necesidades, de la conveniencia y de las aspiraciones del país. Finalmente hay que decir, siguiendo con los planteamientos de Cosío Villegas, que el Congreso también tuvo que enfrentarse a la oposición resuelta, cerrada y desaprensiva de la Iglesia católica y del partido conservador, que crearon un clima de zozobra cuando no de verdadero terror, que embazó el pensamiento y la acción del Congreso.

Estos factores, sin embargo, aunque obstruyeron el trabajo del Congreso, no impidieron que en su seno se tomaran decisiones de la mayor trascendencia. Un aspecto preliminar de carácter fundamental —pues de él dependía que en México se redactara un nuevo texto constitucional— fue si se debía restaurar o no la vigencia de la Constitución de 1824. Esta posición era mantenida por un grupo de moderados que, junto con algunos diputados de corte conservador, creía que el Congreso debía limitar sus trabajos a reformar la carta de 1824. Para los puros, sin embargo, lo que estaba detrás de estos planteamientos era un ataque a las leyes reformistas que se habían expedido y un intento por evitar muchos de los cambios liberales de gran calado que podrían plasmarse en el texto constitucional, pues debe recordarse que, de conformidad con el artículo 171 de la Constitución federal de 1824, no podían reformarse los artículos que establecían la independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los poderes supremos de la federación y de los estados.

La primera de las propuestas en las que se planteaba que se restaurara la vigencia de la Constitución de 1824 fue presentada en la sesión del 20 de febrero de 1856, a sólo seis días de la apertura del Congreso, por Marcelino Castañeda. En la exposición de motivos de la ley que planteaba la restauración del texto de 1824 Castañeda pedía que no se destruyeran los elementos de oposición ni se aniquilara una parte de la sociedad para levantar sobre sus ruinas un edificio nuevo, sino conminar esos mismos elementos y conciliar los intereses de la Nación. Y es que, en su opinión, el dejar de lado la Constitución de 1824 había sido la causa de muchos de los problemas que aquejaban a México desde que ésta perdió su vigencia y hasta el primer lustro de los años cincuenta. Castañeda se expresaba al respecto de la siguiente manera:

La destrucción de la carta fundamental de 1824, he aquí representantes del pueblo, el origen de todos nuestros males, el germen profundo de nuestras desgracias. No marchó la República por dieciocho años, esto es, por más de la mitad del tiempo que la nación cuenta de ser dueña de sí misma, con la Constitución de 1824, sin tropiezos, sin obstáculos, y caminando a su prosperidad.

Además, Castañeda agregaba que cualquier constitución que se dictara no podía en aquella época tener el prestigio, la respetabilidad y la aceptación que tuvo la de 1824, porque la experiencia había acreditado que la multitud de constituciones lanzaba a los pueblos en una senda funesta de inconstancia y de disturbios, y también porque en el estado de efervescencia a que desgraciadamente habían llegado las pasiones, una nueva constitución no sería más que un elemento de discordia entre todos los que aquejaban a la sociedad. De esta forma, para él lo mejor que podía hacerse era restaurar la vigencia de la Constitución de 1824, pues si bien se habían atribuido muchos defectos a la fe-

deración, éstos se presentaron porque aquella carta fundamental no había sido practicada según su verdadero espíritu.

El 25 de febrero de 1856, después de dar lectura por segunda ocasión al proyecto de Castañeda, se abrió la votación para saber si se discutiría la propuesta. Por votación nominal, se desechó la discusión del proyecto por un solo sufragio (40 votos contra 39); sin embargo, Castañeda no desistió de su intención y el 7 de julio volvió a proponer el mismo tema argumentando el tiempo que estuvo en vigor la Constitución y el prestigio de ese texto fundamental. Pero los argumentos del diputado Castañeda fueron combatidos por los liberales; Mata, por ejemplo, señaló: “Si el señor Castañeda, por el solo hecho de haber estado en vigor la Constitución de 1824, dieciocho años, es decir, más tiempo que cualquiera otra, pretende que debe restaurarse sin ninguna innovación, las mismas razones pueden servirle con mucha más fuerza para pedir la restauración del sistema colonial que duró trescientos años y pareció contar a su favor con el sentimiento del pueblo”. La propuesta de Castañeda, finalmente, se quedó en el tintero, pero los intentos por detener la redacción de un nuevo texto constitucional siguieron presentándose.

Con una propuesta para dar vigencia de nueva cuenta a la Constitución de 1824, pero con algunas reformas, se presentó también ante el Congreso Mariano Arizcorreta. Su proyecto, sin embargo, fue desechado, pero los intentos no cesaron y Santos Degollado, García Granados y Díaz González también hicieron propuestas en ese sentido que, a final de cuentas, tampoco lograron llegar a buen puerto. No obstante hubo un momento determinante para que el Congreso decidiera continuar con un nuevo proyecto de constitución y no restaurara la vigencia de la Constitución de 1824. Este momento se dio cuando Arizcorreta fue designado presidente del Congreso el 20 de agosto de 1856. Al tomar ventaja de la nueva posición que ocupaba en el Constituyente, Arizcorreta ordenó la segunda lectura de su proyecto en la sesión secreta del 2 de septiembre. Guzmán, Olvera y Arias,

quienes fungían como secretarios, se negaron a hacerlo, pero la reacción del nuevo presidente fue ordenar su expulsión del salón, con lo que la mayoría moderada aprobó la segunda lectura.

Los puros se prepararon para contrarrestar las pretensiones de Arizcorreta. Así, el 4 de septiembre, día en que se abordó el tema, participaron como oradores en contra del proyecto Arriaga, Olvera y Castillo Velasco; a favor del proyecto se pronunciaron el propio Arizcorreta, Aguado y De la Fuente. La votación sobre el tema fue nominal y, por 54 votos contra 51, el proyecto se admitió a discusión. Arizcorreta y quienes no deseaban un nuevo código fundamental habían triunfado, pero su victoria sería de cortos alcances. Cuando el presidente del Congreso señaló que en virtud de que la Comisión de Constitución estaba claramente en contra de su proyecto debía nombrarse una comisión especial, la respuesta de quienes pugnaban por una nueva constitución no se hizo esperar. Zarco, Gamboa, Prieto, Cedejas y Guzmán argumentaron que si existía la Comisión de Constitución y a ésta no le había retirado su confianza la asamblea, no había razón para nombrar una comisión especial. Finalmente, los argumentos que blandieron los progresistas hicieron que Arizcorreta ordenara que el proyecto pasara a la comisión respectiva y, al ser ésta la de Constitución, sus miembros no abordarían jamás su propuesta.

Con ello el camino que debía andar el Constituyente estaba decidido: su labor tendría como punto culminante la redacción de un nuevo texto constitucional. Sin embargo, aun cuando se hizo un esfuerzo por mantener la unidad y la calma en las intervenciones de los diputados sobre el proyecto de constitución que finalmente se presentó ante la asamblea, desde el inicio se hicieron evidentes las muestras de inconformidad con algunos de los planteamientos que se abordaron y que causaron escozor entre ciertos grupos. Así, por ejemplo, como mencionara Ricardo García Granados en el estudio histórico-sociológico que realizó sobre la Constitución de 1857, fue grande el clamor que desper-

tó Ignacio Ramírez cuando se atrevió a impugnar el preámbulo de la Constitución en que se invocaba el nombre de Dios. Las palabras de Ignacio Ramírez en el discurso que pronunció sobre este punto fueron muy elocuentes:

Yo bien sé lo que hay de ficticio, de simbólico y de poético en las legislaciones conocidas; nada ha faltado á algunas para alejarse de la realidad, ni aun el metro; pero juzgo que es más peligroso, que ridículo, suponernos intérpretes de la divinidad y parodiar sin careta á Acampich, á Mahoma, á Moisés y á las Sibilas. El nombre de Dios ha producido en todas partes el derecho divino; y la historia del derecho divino está escrita, por la mano de los opresores con el sudor y la sangre de los pueblos; y nosotros, que presumimos de libres é ilustrados, ¿no estamos luchando todavía contra el derecho divino? ¿No temblamos como unos niños cuando se nos dice que una falange de mujercuelas nos asaltará, al discutirse la tolerancia de cultos, armadas todas con el derecho divino? Si una revolución nos lanza de la tribuna, será el derecho divino el que nos arrastrará á las prisiones, á los destierros y á los cadalsos. Apoyándose en el derecho divino el hombre se ha dividido el cielo y la tierra; y ha dicho, yo soy dueño absoluto de este terreno; y ha dicho, yo tengo una estrella, y si no ha monopolizado la luz de las esferas superiores es porque ningún agiotista ha podido remontarse hasta los astros. El derecho divino ha inventado la vindicta pública y el verdugo. Escudándose en el derecho divino el hombre ha considerado á su hermano como un efecto mercantil, y lo ha vendido. Señores, yo por mi parte, lo declaro, yo no he venido á este lugar preparado por éxtasis ni por revelaciones; la única misión que desempeño no como místico, sino como profano, está en mi credencial, vosotros lo habéis visto; ella no ha sido escrita como las tablas de la ley sobre las cumbres del Sinaí, entre relámpagos y truenos. Es muy respetable el encargo de formar una constitución, para que yo la comience mintiendo.

La intervención de Ignacio Ramírez ya adelantaba el cauce que tomarían ciertos temas, y es que los planteamientos de quienes compartían las ideas reformistas serían cuestionados duramente por los grupos conservadores y por la Iglesia. De ahí la existencia de acalorados debates en el Constituyente, en los que se escuchaban tanto exclamaciones a favor del clero y la religión católica como en pro de la tolerancia y la libertad.

Cuando se leyó el proyecto de constitución, uno de los artículos más controvertidos, el 15, señalaba:

Art. 15. No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba ó impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica romana, el congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

Este precepto fue aplaudido en un inicio, pero las reacciones en contra no se hicieron esperar y el 5 de julio se dio cuenta con un pronunciamiento de la Iglesia en su contra. Desde ese momento la división entre los grupos liberal y conservador se hizo más aguda. Dado el contexto en el que se presentaba el proyecto, la redacción del artículo 15 no atacaba a la Iglesia católica, pues aunque decretaba la libertad de cultos, le daba un lugar preponderante al mencionarla explícitamente y señalar que el Congreso de la Unión, mediante su labor legislativa, la protegería en cuanto no se perjudicaran los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional. No obstante lo anterior, Emilio O. Rabasa ha señalado que, como suele ocurrir cuando no hay definiciones claras, el proyectado artículo 15, por el deseo de complacer a todos, a nadie satisfizo.

Los debates en torno a esta cuestión fueron acalorados, pero no se llegó a un extremo tal que hiciera pensar que entre conser-

vadores y liberales existían o seguidores de Torquemada o de Robespierre; sin embargo, los planteamientos tanto a favor como en contra del contenido del artículo 15 fueron contundentes. Marcelino Castañeda fue el primero que intervino en contra de este artículo al señalar que no podía atentarse contra un sentimiento tan profundamente arraigado en el corazón de los mexicanos. Por su parte, Mariano Arizcorreta señalaba, también en contra, que la libertad de culto era limitada, estrecha, sujeta a la acción y vigilancia de la ley y de la sociedad, porque los actos externos en que consistía eran actos humanos. Además agregaba que el catolicismo había conquistado en el mundo la igualdad y había marcado la huella hermosa de humanidad, de libertad y civilización que no debía abandonarse, sino seguirse.

Por parte del gobierno, también se pronunciaron a favor de la intolerancia los ministros Montes, De la Rosa y Lafragua. Este último, en su intervención, señaló que hablaba sólo como diputado (era representante por Puebla) y subrayó que la libertad de conciencia no era un derecho político, sino que debía ser considerada como un derecho natural, como una facultad intrínseca, inseparable de la inteligencia humana, lo mismo que lo era el derecho de pensar. Por ello, a su entender, sería absurda toda ley que se ocupara de la libertad de conciencia y absurda y ridícula además la que pretendiera entrometerse en la facultad de pensar.

Hablaron también en contra de los planteamientos del artículo 15 los diputados Díaz González, Vicente López, Escudero, Aguado y Eligio Muñoz.

A favor de la propuesta de la Comisión de Constitución hubo argumentos inteligentes que significaron la apertura de una senda completamente innovadora en la materia. El cuidado que mostraron quienes defendieron el artículo 15 para no atacar el sentimiento religioso predominante en el país es digno de mencionarse. Y es que incluso muchos de los que subieron a la tribuna para hablar a favor de este precepto comenzaban su discurso declarándose católicos o refiriéndose a lo largo de sus intervenciones a Dios o al

ser supremo. Así, José María Mata, después de expresar que el artículo 15 había sido el resultado de multiplicadas conferencias en el seno de la Comisión de Constitución, de serios estudios y de profundas meditaciones, defendió su contenido señalando que la libertad de conciencia, don precioso que el hombre había recibido del ser supremo y sin el cual no existiría ni la virtud ni el vicio, era un principio incontrovertible, y que al estar fuera de la acción legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecutaba para ponerse en relación con la divinidad, ninguna autoridad podía tener derecho a prohibir a ningún hombre los actos que tendieran a adorar a Dios del modo que su conciencia le dictara.

Por su parte, Francisco Zarco comenzó su defensa de la libertad de cultos expresando que era católico y se jactaba de serlo. Con esta premisa, argumentó que en lugar de la propuesta de la Comisión de Constitución, el texto fundamental debía señalar que la República garantizaría el libre ejercicio de todos los cultos. Además expresó que estaba a favor de la tolerancia religiosa no sólo porque era valedera en sí, sino para alentar la inmigración que necesitaba el país. En su opinión, la intolerancia religiosa era lo que había provocado la pérdida de Texas, California, Nuevo México y La Mesilla, pues si hubiera existido tolerancia, esos territorios se hubieran poblado y, de esta manera, los habitantes hubieran resistido ante la cesión que pretendió y logró Estados Unidos.

Ponciano Arriaga también defendió el contenido del artículo 15, al referir que decir República y religión exclusiva era una contradicción, del mismo modo que decir democracia y limitar el modo de adorar a Dios era una inconsecuencia. Arriaga también se refirió al clero, atribuyéndole el hecho de que ante las invasiones y urgencias nacionales había contribuido a la desunión al pensar sólo en defender sus intereses.

A favor del contenido del artículo 15 se pronunciaron también Gamboa, Castillo Velasco, Prieto, Jáquez, García Granados, Villalobos, Ignacio Ramírez y Ampudia.

Después de intensos debates, el 5 de agosto de 1856 se sometió a votación nominal la propuesta del artículo. En esa votación se declaró, por 65 sufragios contra 44, que no se votaría el artículo; no obstante, con los argumentos esgrimidos en el debate a favor de la tolerancia y la libertad de cultos, los progresistas habían ganado, pues con el tiempo sus expresiones se convertirían en parte fundamental en la definición del Estado laico en México.

A pesar de que el artículo 15 no llegó a votarse, en la Constitución de 1857 sí se registraron aspectos importantes en materia religiosa. En primer lugar, con el antecedente de la Ley Juárez, el artículo 13 constitucional prohibía los juicios por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no fueran compensación de un servicio público ni estuvieran fijados por la ley. Asimismo, el artículo 5° establecía que la ley no podía autorizar ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre por causa de voto religioso.

Por otra parte, el artículo 7° de la Constitución consignó la libertad de imprenta sin considerar como un límite a ésta el dogma católico. En el mismo sentido, el artículo 3° consignó la libertad de enseñanza, sin imponer tampoco límite alguno relacionado con la religión católica. El artículo 27 estableció que ninguna corporación civil o eclesiástica tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Finalmente, el artículo 123 del texto constitucional determinaba que correspondería exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designaran las leyes.

Otro aspecto que debe destacarse en el trabajo del Constituyente fue la importancia que le dio a los derechos. Los diputados del Congreso de 1857 concentraron en el primer título de la

carta fundamental una serie de libertades y garantías de seguridad jurídica que demuestran un cambio fundamental en ese ámbito.

El tema de los derechos logró un consenso importante entre los constituyentes que, dado su carácter individualista, no se opusieron a contemplar una serie de libertades fundamentales en el texto constitucional. Por medio de un catálogo definido de derechos y de garantías para protegerlos, los diputados enviaban un mensaje de suma importancia: éstos no eran meras declaraciones filosóficas, sino que debían ser respetados por todos, pues el ataque a las garantías de un individuo debía verse como un ataque a la sociedad entera. Esta idea la expresa José María Lozano en el estudio que hace del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme la Constitución de 1857, cuando señala: “En el conflicto entre el interés social y el interés individual hay que sacrificar a éste, pero en el que puede haber entre el interés general y el derecho de un solo hombre, guardémonos de creer que en algún caso sea lícito sacrificar el derecho individual, el derecho de un hombre, por más que se trate del último, del más oscuro y miserable de los habitantes de la República”.

De esta forma, el artículo 1º, aunque fue calificado como romántico, teórico, abstracto y no preceptivo por personajes de la talla de Vallarta y Ruiz Funes, consignó que el pueblo mexicano reconocía que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, se declaraba en el texto constitucional que todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba la Constitución. Entre éstas, la primera que se refería en el artículo 2º era la libertad, pues este precepto señalaba que en la República todos nacían libres y los esclavos que pisaran el territorio nacional recobraban, por ese solo hecho, su libertad y tenían derecho a la protección de las leyes.

Como ya se adelantó, en el texto constitucional (artículo 3º) también se consignó la libertad de enseñanza, sin imponerle

ningún límite y a ésta se sumó (artículo 4º) la libertad de abrazar cualquier tipo de profesión, industria o trabajo, siempre que fuera útil y honesto. Asimismo, el artículo 5º señalaba que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

El artículo 6º, por su parte, establecía que la manifestación de las ideas no podía ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que atacara la moral, los derechos de terceros, provocara algún crimen o delito o perturbara el orden público. Aunado a este precepto, el artículo 7º declaraba como inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, y para garantizar el ejercicio de esta libertad señalaba que los delitos de imprenta serían juzgados por dos órganos distintos: un jurado que calificaría el hecho y otro que aplicaría la ley y designaría la pena.

Se establecía también (artículo 8º) el derecho de petición, que podía ser ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa; sin embargo, en materia política sólo podían ejercerlo los ciudadanos de la República. Aunado a este derecho, otro de los que permitían la participación de la sociedad era el de asociación (artículo 9º), que estaría limitado en asuntos políticos, al igual que el de petición, a los ciudadanos de la República.

El artículo 10 contempló el derecho de las personas a poseer y portar armas para su legítima defensa, mientras que el 11 estableció la libertad de tránsito.

Para abonar a la igualdad que buscaba el Constituyente de 1857, el artículo 12 estableció que no existían ni se reconocían en el país títulos de nobleza ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Asimismo, en la República mexicana, de acuerdo con el artículo 13, nadie podía ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales o tener fuero. El artículo 15 señalaba, por su parte, que nunca se celebrarían tratados para la extradición de reos políticos ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito

la condición de esclavos, ni convenios o tratados en virtud de los que se alteraran las garantías y los derechos que la Constitución otorgaba.

La carta fundamental de 1857 también contemplaba una serie de garantías de seguridad jurídica. El artículo 14, por ejemplo, señalaba que no podría expedirse ninguna ley retroactiva y que nadie podía ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por un tribunal previamente establecido. Por su parte, el artículo 16 contemplaba que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que fundara y motivara la causa legal del procedimiento.

En el artículo 17 se establecía también que nadie podía ser preso por deudas de carácter civil ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Asimismo, en este precepto se abría el tema del acceso a la justicia al contemplar que los tribunales estarían siempre expeditos para administrar justicia de forma gratuita, por lo que fueron abolidas las costas judiciales.

El artículo 18 señalaba, en consonancia con el 17, que sólo habría lugar a prisión por delito que mereciera pena corporal y se establecía una serie de garantías para los procesados. En esta misma dirección, en el artículo 19 se plasmaba que ninguna detención podría exceder del término de tres días sin que se justificara con un auto motivado de prisión.

Las garantías en el proceso fueron un paso importante en la Constitución de 1857. De hecho, el artículo 20 establecía una lista de garantías del acusado, entre las cuales se encontraba que se le hiciera saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, que se le tomara su declaración preparatoria dentro de 48 horas contadas a partir de que estuviera a disposición del juez, que se le careara con los testigos que depusieran en su contra, etc. La aplicación de las penas sería también exclusiva de la autoridad judicial según lo establecido en el artículo 21 y, de con-

formidad con el 22, se prohibían expresamente las de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales. Otro gran avance a favor de la dignidad humana se dio con el artículo 23, en el que se establecía que para la abolición de la pena de muerte quedaría a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Pero este mismo precepto establecía también que, entre tanto, la pena de muerte quedaba abolida para los delitos políticos y no podría extenderse a otros casos más que al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería. Según el artículo 24, además, ningún juicio criminal podía tener más de tres instancias y nadie podía ser juzgado dos veces por el mismo delito.

El texto constitucional de 1857 también planteaba la inviolabilidad de la correspondencia y el artículo 27 consignaba que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, más que por causas de utilidad pública y previa indemnización. Finalmente, el artículo 28 señalaba que en el país no habría monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Las únicas excepciones que se establecían eran la acuñación de moneda, los correos y los privilegios que, por tiempo limitado, se concedieran de acuerdo con la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

El artículo 29 de la Constitución contenía un aspecto sumamente importante en aquella época: la suspensión de garantías. En él se establecía:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo

con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse á determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.

Esta facultad tenía como fin permitir que el Ejecutivo, controlado por el Legislativo, pudiera hacer frente, siempre respetando las garantías que aseguraban la vida del hombre, a situaciones extraordinarias que pudieran ocasionar problemas similares a los que se habían presentado a lo largo de la vida independiente del país.

Por su parte, la sección II de este título determinaba quiénes tenían la calidad de mexicanos y se establecían sus obligaciones, entre ellas defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como contribuir para los gastos públicos tanto de la federación como del estado y municipio en que residiera, de la manera proporcional y equitativa dispuesta en las leyes.

La sección III determinaba quiénes serían considerados como extranjeros y señalaba que éstos tendrían todos los derechos otorgados en la sección I del primer título de la Constitución; sin embargo, tomando en cuenta los antecedentes negativos que había tenido la permanencia de algunos grupos y personajes extranjeros en nuestro país, la Constitución dejó salva la facultad para el gobierno de expeler a los extranjeros perniciosos.

El artículo 34 establecía que eran ciudadanos de la República los mexicanos que hubieran cumplido 18 años siendo casados o 21 si no lo eran y siempre que tuvieran un modo honesto de vivir. Entre las prerrogativas que se establecían para los ciudadanos se encontraban (artículo 35): votar en las elecciones populares; poder ser votado para los cargos de elección popular; asociarse para tratar los asuntos políticos del país; tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

La sección I del Título II establecía (artículo 39) que la soberanía residía esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimanaba de éste y se instituía para su beneficio. Además, señalaba que el pueblo tenía en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. La soberanía entonces no residía, como en el Acta Constitutiva de 1824, en la Nación, sino en el pueblo, lo que significa otro avance del Constituyente de 1857.

Por su parte, el artículo 40 refería que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

El artículo 41 establecía que la soberanía popular sería ejercida por medio de los poderes de la Unión y los de los estados en lo que se refiriera a su régimen interior, de conformidad con lo establecido en la Constitución federal y en las de los estados, pero estas últimas en ningún caso podrían contravenir las especificaciones del pacto federal.

La sección II del Título II determinaba cuáles eran las partes integrantes del territorio nacional y hacía referencia a algunos de sus límites.

En el Título III, que se refería a la división de poderes, hubo cambios radicales. Si bien el artículo 50 señalaba que el supremo

poder de la federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el primero de estos poderes se depositaba en una sola cámara que, de acuerdo con el artículo 51, se denominaría Congreso de la Unión. De esta forma se suprimía la Cámara de Senadores, pues como señalara García Granados, por más que se hiciera por popularizar el Senado, sus integrantes se creerían siempre más distinguidos que los diputados y tendrían aspiraciones aristocráticas. La votación que se efectuó para aprobar la supresión de la Cámara de Senadores, sin embargo, no fue holgada, pues la diferencia entre quienes se pronunciaron a favor de la supresión del Senado y quienes no la apoyaban fue tan solo de cuatro votos.

El Senado, como segunda cámara, sin embargo, sería reinstaurado en 1874 durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, quien argumentó que:

...en una República federal, las dos cámaras sirven para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados elegidos en un 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.

Sin embargo, en tanto se volvía a instaurar el Senado, el Congreso de la Unión se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años. La composición de la cámara estaba determinada por un elemento poblacional pues, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución de 1857, se nombraría un diputado por cada 40 000 habitantes o por fracción que pasara de 20 000; el territorio en que la población fuera menor de la que se fijaba en este precepto nombraría, no obstante, un diputado. La elección sería indirecta en escrutinio secreto y para ser diputado se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener 25 años cumplidos el día de la apertura de

las sesiones, ser vecino del estado o territorio que hiciere la elección y no pertenecer al estado eclesiástico.

Existiría también una diputación permanente (artículo 73) que entraría en funciones durante los recesos del Congreso de la Unión y que estaría compuesta por un diputado por cada estado y territorio, la cual nombraría el congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

El poder Ejecutivo se depositaba, según el artículo 75, en un solo individuo que, siguiendo la tradición federalista, se denominaría “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. La elección del presidente sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, y los requisitos para ocupar el cargo eran: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección. El presidente duraba en su encargo cuatro años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 78. A diferencia de lo establecido en la Constitución de 1824, se suprimía, de inicio, la figura de vicepresidente y, de acuerdo con el artículo 79, en las faltas temporales del presidente de la República, o en la absoluta, entraría a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El poder Judicial se depositaba, conforme al artículo 90, en una Suprema Corte de Justicia, así como en los tribunales de distrito y de circuito. La Corte estaría integrada (artículo 91) por 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia duraría en su encargo seis años y su elección sería indirecta en primer grado (artículo 92). Para ser elegido miembro de la Suprema Corte era necesario estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores, ser mayor de 35 años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.

Una de las facultades más importantes que se le atribuyó al poder Judicial fue la de conocer del juicio de amparo. En este sentido, el artículo 101 establecía lo siguiente:

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por su parte, el artículo 102 señalaba:

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.

Estos artículos tenían como antecedente el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; sin embargo, el texto aprobado por el Constituyente de 1857 contenía dos modificaciones sumamente trascendentales para el control de la constitucionalidad en nuestro país. En primer lugar, a diferencia de lo establecido en el Acta Constitutiva y de Reformas, el amparo establecido en la Constitución de 1857 procedía contra leyes o actos “de cualquiera autoridad” que violaran las garantías individuales. De esta manera, la protección no sólo se constreñía a los actos del Ejecutivo y el Legislativo, sino que ahora se incluían también los del poder Judicial, lo que implicaba un avance muy significativo en la figura del amparo. Asimismo, se daba competencia a los tribunales federales para conocer de leyes o actos de autoridad que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados o de leyes o actos de éstos que invadieran la esfera de

competencia federal. Se establecía así una garantía para la conservación de la federación.

Como ocurrió respecto a otros temas, los debates sobre los artículos que contemplaban el amparo (ocurridos el 28, 29 y 30 de octubre de 1856) fueron controvertidos. Hubo, por ejemplo, diputados que argumentaban que se estaba copiando la Constitución de Estados Unidos y que, además, al otorgar esta competencia a los tribunales federales, éstos, con el pretexto de juzgar, se convertirían en legisladores superiores a los órganos de los estados y de los poderes de la federación. Sin embargo, los argumentos ofrecidos fueron contestados de manera clara por constituyentes como Mata, Arriaga y Ocampo. Arriaga afirmó, en defensa del amparo, que las garantías aseguradas por la Constitución debían ser respetadas por todas las autoridades del país y que los ataques que se dieran a las garantías eran ataques a la Constitución y de ellos debían conocer los tribunales federales. Además, agregaba que si México no adoptaba ese sistema, tenía que renunciar a la forma federal, porque ella era imposible si se volvía a lo que antes se practicaba, es decir, que las leyes de los estados fueran anuladas por el Congreso y las del Congreso por las legislaturas. Finalmente, los argumentos a favor de la institución tuvieron mayor peso que los que se blandieron en su contra y con la redacción que finalmente aprobó los artículos 101 y 102 se aseguró en el régimen constitucional un sistema de protección de los derechos y del pacto federal de gran alcance.

Otro aspecto fundamental contemplado en la Constitución de 1857 fue el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Éste se contempló en el Título IV, cuyo artículo 103 determinaba que los diputados, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho serían responsables de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo. Además, señalaba que los gobernadores de los estados serían igualmente responsables de infringir la Constitución y leyes federales. Era también responsable, según

el texto constitucional, el presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Si el delito cometido era común, de conformidad con el artículo 104, el Congreso erigido en gran jurado declararía, por mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior; de lo contrario, el acusado quedaría, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. De los delitos oficiales, por otra parte, conocerían el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia (artículo 105). El jurado de acusación tendría por objeto declarar por mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo, pero si se lo encontrara culpable, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designara.

El Título V, por su parte, se refería a los estados de la federación, que de acuerdo con el artículo 109 adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Los estados podían arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero éstos no se llevarían a efecto sin la aprobación del Congreso de la Unión (artículo 110). Los estados no podrían en ningún caso, sin embargo, celebrar tratados o coaliciones con otro estado o potencia extranjera; expedir patentes de corso ni de represalias, o acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado (artículo 111). Tampoco podían, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer

derecho de tonelaje o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, ni tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, o hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera.

En el Título VI se establecía un sistema residual de distribución de competencias inspirado en la Constitución de Estados Unidos. De este modo, según el artículo 117 constitucional, las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entenderían reservadas a los estados.

Finalmente, los títulos VII y VIII se ocupaban, respectivamente, de la reforma de la Constitución y de su inviolabilidad. En lo que se refiere al primer aspecto, el artículo 127 señalaba que el texto constitucional podría ser adicionado o reformado siempre y cuando el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acordara las reformas o adiciones, y que éstas fueran aprobadas por las legislaturas de los estados. En cuanto al segundo tema, el artículo 128 consignaba que la Constitución no perdería su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpiera su observancia. Además, en este precepto se agregaba que, en caso de que por algún trastorno público se estableciera un gobierno contrario a los principios que en ella se sancionaban, tan luego como el pueblo recobrar su libertad se restablecería su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serían juzgados tanto los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieran cooperado con ella.

Estas decisiones, como se verá más adelante, tuvieron un influjo enorme en el Constituyente de 1917. Como refiriera Daniel Cosío Villegas, el texto constitucional de 1857 marca un punto culminante en la larga y agitada historia nacional: “Primero, porque representa el edificio constitucional más elaborado y ambicioso que hasta entonces había intentado levantar México. Segundo, porque consiguió reunir los pareceres de los liberales

‘puros’ y de los ‘moderados’, si bien no el de los conservadores. Tercero, porque fue el fruto de debates interminables hechos a plena luz del día. En fin, porque en su factura intervinieron los hombres más ilustrados, más inteligentes y patriotas con que el país contaba entonces”.

El juramento de la Constitución de 1857 y sus reformas

El 5 de febrero de 1857 tuvo lugar la ceremonia de juramento de la Constitución, en la que se destacó la presencia de Gómez Farías; con este gesto, los liberales rendían homenaje a una lucha constante por sus ideales, y a una de las figuras que mejor la representaba. En la ceremonia juraron el texto constitucional, en primer término, más de 90 representantes y después el presidente Comonfort.

En el Manifiesto del Congreso Constituyente a la Nación leído por Francisco Zarco en esa sesión se expresaba:

Mexicanos:

Queda hoy cumplida la gran promesa de la regeneradora revolución de Ayutla, de volver al país al orden constitucional. Queda satisfecha esta noble exigencia de los pueblos tan enérgicamente expresada por ellos, cuando se alzaron a quebrantar el yugo del más ominoso despotismo. En medio de los infortunios que les hacía sufrir la tiranía, conocieron que los pueblos sin instituciones que sean la legítima expresión de su voluntad, la invariable regla de su mandatario, están expuestos a incesantes trastornos y a la más dura servidumbre. El voto del país entero clamaba por una Constitución que asegurara las garantías del hombre, los derechos del ciudadano, el orden regular de la sociedad. A este voto sincero, íntimo, del pueblo esforzado que en mejores días conquistó su independencia; a esta aspiración del pueblo que en el deshecho naufragio de sus libertades bus-

caba ansioso una tabla que lo salvara de la muerte, y de algo peor, de la infamia; a este voto, a esta aspiración debió su triunfo la revolución de Ayutla, y de esta victoria del pueblo sobre sus opresores, del derecho sobre la fuerza bruta, se derivó la reunión del Congreso; llamado a realizar la ardiente esperanza de la República, un Código Político adecuado a sus necesidades y a los rápidos progresos que, a pesar de sus desventuras, ha hecho en la carrera de la civilización...

El Congreso que libremente elegisteis, al concluir la ardua tarea que le encomendasteis, conoce el deber, experimenta la necesidad de dirigiros la palabra, no para encomiar el fruto de sus deliberaciones, sino para exhortaros a la reunión, a la concordia, y a que vosotros mismos seáis los que perfeccionéis vuestras instituciones, sin abandonar las vías legales de que jamás debió salir la República.

Este exhorto a la concordia lo hizo Zarco en nombre del Constituyente buscando la unidad de la Nación, pues se pensaba que:

En medio de las turbulencias, de los odios, de los resentimientos que han impreso tan triste carácter a los sucesos contemporáneos, el Congreso puede jactarse de haberse elevado a la altura de su grandiosa y sublime misión; no ha atendido a estos ni a aquellos epítetos políticos; no se ha dejado arrastrar por el impetuoso torbellino de las pasiones; ha visto sólo mexicanos, hermanos, en los hijos todos de la República. No ha hecho una Constitución para un partido, sino una Constitución para todo un pueblo. No ha intentado fallar de parte de quién están los errores, los desaciertos de lo pasado; ha querido evitar que se repitan en el porvenir; de par en par ha abierto las puertas de la legalidad, a todos los hombres que lealmente quieran servir a su patria. Nada de exclusivismo, nada de proscipciones, nada de odios: paz, unión, libertad para todos.

Y más adelante, para cerrar el manifiesto, se reiteraba:

La gran promesa del Plan de Ayutla está cumplida. Los Estados Unidos Mexicanos vuelven a la vida constitucional. El Congreso ha sancionado la Constitución más democrática que ha tenido la República: ha proclamado los derechos del hombre, ha trabajado por la libertad, ha sido fiel al espíritu de su época, a las inspiraciones radiantes del cristianismo, a la revolución política y social a que debió su origen; ha edificado sobre el dogma de la soberanía del pueblo, y no para arrebatarla, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía. ¡Plegue al Supremo Regulador de las sociedades hacer aceptable al pueblo mexicano la nueva Constitución y accediendo a los humildes ruegos de esta asamblea, poner término a los infortunios de la República, y dispensarle con mano pródiga los beneficios de la paz, de la justicia y de la libertad!

Éstos son los votos de vuestros representantes al volver a la vida privada, a confundirse con sus conciudadanos. Esperan el olvido de sus errores, y que luzca un día en que, siendo la Constitución de 1857 la bandera de la libertad, se haga justicia a sus patrióticas intenciones.

El presidente Comonfort, por su parte, al jurar la Constitución se dirigió a los diputados haciendo también un llamado para dejar de lado la discordia. Comonfort señalaba en este sentido:

Desde que los heroicos esfuerzos de nuestros padres conquistaron la independencia de la Nación, su principal necesidad ha sido constituirse, y tal vez la falta de un código adecuado á las circunstancias del país ha sido la verdadera causa de sus frecuentes y lamentables desgracias. Reconociendo esta causa, los pueblos han buscado el remedio de sus males en una nueva Carta Fundamental que les asegure el goce de los dere-

chos sacrosantos, eternos e imprescriptibles con que los dotó la mano bienhechora del Creador.

Vosotros fuisteis los escogidos para llenar este grandioso objeto; y en la solemnidad de este día, habéis presentado el fruto de vuestras meditaciones y trabajos. Y aunque es verdad que jamás las obras de los hombres pueden salir de sus manos sin defectos, al pueblo, y sólo al pueblo soberano, á cuyo bien consagrasteis vuestros desvelos, y de cuya voluntad dependen la estabilidad y vigor de sus leyes constitutivas, toca la calificación inapelable de la que él mismo os pidió. Él tendrá presente que en la discusión de sus grandes intereses, la voluntad y el celo de los señores representantes no han estado acompañados de circunstancias propicias al noble fin que los reunió. En el periodo que les fijó la ley para la conclusión de sus interesantes tareas, ¡cuántas veces la rebelión, el desorden, y aun el peligro de los principios proclamados en el Plan de Ayutla, no han venido á distraer la atención del Congreso!

Quiera el Ser Supremo, árbitro de los destinos de los hombres y de las naciones, que la discordia desaparezca para siempre de entre nosotros: que unidos caminemos todos por el sendero de la justicia y de la verdad; y que lleguemos á asegurar el porvenir de nuestros hijos, con unas instituciones que los hagan vivir felices en medio de grandes bienes y de las delicias de la paz.

Al juramento de Comonfort y los diputados debía sumarse, de acuerdo con el único artículo transitorio del texto constitucional, el que tendría que hacerse con la mayor solemnidad en toda la República.

El Congreso clausuró sus sesiones el 17 de febrero de 1857 y el 11 de marzo promulgó la Constitución. Seis días después, como recuerda Jorge Adame Goddard, expidió un decreto en el que se determinaba la forma y el contenido del juramento constitucional. Ahí se contemplaba que este juramento debía realizarse ante el presidente, por todos los secretarios del despacho, los

presidentes de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial, el gobernador del Distrito Federal, los directores de cuerpos facultativos y el comandante general; posteriormente, estos funcionarios deberían recibir el juramento de sus dependientes. A su vez, los gobernadores tendrían que prestar el juramento y luego tomar el de sus subordinados, mientras que los ayuntamientos jurarían por sí y a nombre de las poblaciones que representaban.

De esta forma se buscaba que en México recobrara su importancia el orden constitucional que, según se lee en diversos manifiestos y discursos, buscaba restaurar la concordia en el país. La respuesta de ciertos grupos, sin embargo, no fue la esperada, y más que un ánimo de reconciliación nacional se presentaron brotes de discordia en el país. Aun así, la vigencia de la Constitución de 1857 fue muy prolongada, lo que no significa que no se tuvieran que realizar un buen número de modificaciones al texto constitucional para adecuarlo a las circunstancias que se presentaban.

De 1857 a 1917 se adicionó o modificó en más de 30 ocasiones. Estos cambios constitucionales incluyeron procedimientos de reforma con base en el artículo 127 constitucional, decretos del Ejecutivo en uso de facultades amplias y decretos del Congreso fundados en la fracción III del artículo 72, que otorgaba a ese órgano colegiado facultad para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

Durante el gobierno de Benito Juárez se dieron las primeras reformas al texto constitucional de 1857, cuyo carácter no fue tan sustantivo en virtud de las vicisitudes que tuvo que enfrentar. En primer lugar, en 1861 se modificó el artículo 124 para establecer que para el primer día del año 1862 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República. Dicha abolición, sin embargo, no sería permanente, y el restablecimiento de estas contribuciones por la necesidad de ingresos que vivió el gobierno juarista se dio el 14 de abril de 1862.

Además de las reformas relativas a alcabalas y aduanas interiores, Juárez, en uso de las “amplias facultades” de las que se

hallaba investido, ratificó en 1863 la creación del estado de Campeche. Por medio de adiciones al texto constitucional, durante el gobierno de Benito Juárez se erigieron también de manera definitiva los estados de Coahuila de Zaragoza, Hidalgo y Morelos.

Por su parte, en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada las reformas fueron más sustanciales. Basta decir que con la primera de ellas, del 25 de septiembre de 1873, se modificaron los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º para incorporar al texto constitucional las Leyes de Reforma. De esta forma se daba jerarquía constitucional a la separación entre el Estado y la Iglesia, y se establecía que el Congreso no podría dictar leyes que impusieran o prohibieran religión alguna. Además, se establecía en el marco constitucional el matrimonio como un contrato civil y se consignaba que éste y los demás actos del estado civil de las personas eran de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil. También se establecía la prohibición a las instituciones religiosas de adquirir bienes raíces o capitales impuestos sobre éstos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente a su servicio y objeto. Se sustituía además el juramento religioso por la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contrajeran, y se consignaba el no reconocimiento de órdenes monásticas.

Otra de las modificaciones sustanciales a la Constitución de 1857 que se dio durante el gobierno de Lerdo de Tejada fue el restablecimiento del Senado. Este cuerpo legislativo, a partir de la reforma de 1874, se compondría de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, que se elegirían de manera indirecta, renovándose por mitad cada dos años. El restablecimiento del Senado implicó cambios de gran trascendencia en el orden constitucional pues a esta cámara se le otorgaron importantes facultades y competencias, como el derecho de iniciar leyes; las inherentes a su función como cámara revisora; la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo con las potencias extranjeras; la ratificación de

nombramientos importantes como el de cónsules generales, empleados superiores de Hacienda o jefes superiores del ejército, o fungir como jurado de sentencia en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos.

Durante su primer periodo presidencial, Porfirio Díaz también realizó modificaciones a los artículos 78 y 109 constitucionales relacionadas con la reelección tanto del presidente de la República como de los gobernadores de los estados. Las modificaciones a estos artículos, como se verá, estuvieron encaminadas a satisfacer las pretensiones de Díaz, pues el primero de ellos fue adicionado para permitir la reelección del presidente no de forma inmediata, pero sí cuatro años después del cese en el ejercicio de sus funciones.

En el gobierno de Manuel González los problemas económicos hicieron que la abolición de alcabalas y aduanas interiores, que inicialmente, mediante la reforma de 17 de mayo de 1882, estaba programada para el 1 de diciembre de 1884, se postergara dos años (reforma del 26 de noviembre de 1884).

Las reformas realizadas por el presidente González también contemplaron la facultad del Congreso para conceder premios o recompensas por servicios eminentes, así como del presidente para establecer privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria. Asimismo, se modificaron las reglas relativas a las sustitución en caso de faltas temporales y absolutas del presidente de la República. Con las reformas al texto constitucional, en estos casos entraría en funciones el ciudadano que hubiere desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquél en el que ocurrieran dichas faltas.

Otro cambio importante aprobado durante la presidencia de González fue que en el caso de los delitos cometidos por medio de la imprenta, éstos serían juzgados ya no por dos jurados (uno que calificara el hecho y otro que aplicara la ley y designara la

pena), sino por tribunales de la federación o por los de los estados, del Distrito Federal o el territorio de la Baja California, de acuerdo con lo establecido en la legislación penal.

Además, se reformó el texto constitucional con el fin de atribuir al Congreso la facultad para expedir códigos obligatorios en toda la República de minería y comercio, comprendiendo en este último ramo las instituciones bancarias. También se modificó el artículo 97, con una excepción a la competencia de los tribunales federales cuando conocieran de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales. Ésta versaba en que, tratándose de un caso en el que la aplicación sólo afectara intereses particulares, serían competentes para conocer de ella los jueces y tribunales locales del orden común.

Con la vuelta al poder de Porfirio Díaz se presentó también un buen número de reformas constitucionales. En primer lugar, se identificaron las partes integrantes de la federación, incluyendo la formación del territorio de Tepic. Además, mediante modificaciones al artículo 124 se establecieron diversas medidas arancelarias.

En 1884, Porfirio Díaz modificó una vez más el texto constitucional para cumplir sus objetivos al incorporar la reelección del presidente para el periodo constitucional inmediato, así como la posibilidad de que los estados, en sus respectivas constituciones, establecieran la de los gobernadores. Posteriormente, la reelección sería practicada sin limitación alguna, lo que ocasionó que Díaz se perpetuara en el poder. Por lo que respecta al Ejecutivo, también se modificó la regulación sobre la sustitución en caso de faltas temporales y absolutas del presidente de la República. Además, se atribuyó al Congreso la facultad para nombrar al presidente y se actualizó la fórmula de la protesta que éste rendía.

En 1896 se adicionaron prohibiciones a los estados y se estableció la regulación de distintas medidas arancelarias reservadas como facultad privativa de la federación. Dos años más tarde se modificó el artículo 5º para establecer como única excepción

a la prohibición de obligar a prestar trabajos personales los que derivaran de los impuestos como pena por la autoridad judicial. Además, se incluyó la obligación para los mexicanos de prestar sus servicios en el ejército o en la guardia nacional.

Durante el gobierno de Díaz se modificó también la composición y el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, así como la organización de los Juzgados de Distrito, de los Tribunales de Circuito y del Ministerio Público de la federación. Con esa reforma se determinó que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República serían nombrados por el Ejecutivo.

Después de establecer el sistema penitenciario, la Constitución fue reformada en 1901, suprimiendo la primera parte del artículo 23. Asimismo, se actualizaron y reordenaron los supuestos en que podría aplicarse la pena capital, incluyendo entre ellos el plagio. También en ese año se atribuyó al Congreso la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y los territorios, así como diversas reglas relativas a los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y bienes destinados al servicio público. En el mes de diciembre de ese año se modificó además el artículo 111 para prohibir a los estados emitir títulos de deuda pública, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros cuando tuvieran que expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso. Otra modificación fue en la fórmula para la elección de diputados, pues se cambió la base poblacional de 40 000 a 60 000 habitantes para nombrar a un diputado propietario.

Otro cambio en lo que se refiere a las partes integrantes de la federación que se refleja en el texto constitucional se dio en 1902, cuando se incluyó el territorio de Quintana Roo.

En los años del gobierno de Díaz también se instituyó de nueva cuenta en el país la figura del vicepresidente y se modificó la duración del cargo de presidente para que éste, al igual que el

de la recién instituida figura del vicepresidente, duraran seis años. Además, se modificaron las reglas relativas a la sustitución en caso de faltas absolutas y temporales de estas figuras.

A las facultades que se habían otorgado al Congreso mediante reforma constitucional se agregaron también la facultad de expedir leyes sobre las vías generales de comunicación, postas y correos, así como para determinar las aguas pertenecientes a la jurisdicción federal, su uso y aprovechamiento. También se otorgó al Congreso la facultad para dictar leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República. Además, se determinó que podrían establecerse limitaciones al libre tránsito de acuerdo con lo señalado en las leyes que regularan estas materias.

En cuanto a la competencia de los tribunales federales, se modificó el artículo 102 para establecer que en las controversias que se suscitaran con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podría recurrirse a esos órganos jurisdiccionales después de pronunciada la sentencia que pusiera fin al litigio y contra la cual no concediera la ley ningún recurso cuyo efecto pudiera ser la revocación.

En el breve y accidentado periodo presidencial de Francisco I. Madero, el texto constitucional fue modificado para prohibir la reelección gracias a la cual Porfirio Díaz permaneció en el poder durante un largo periodo. En este sentido, el reformado artículo 78 señalaba que el presidente y el vicepresidente durarían en su encargo seis años y nunca podrían reelegirse. Asimismo, agregaba que el presidente nunca podría ser elegido vicepresidente y éste no podría ser elegido presidente para el periodo inmediato siguiente. En la misma dirección, en el artículo 109 se fijó una duración de seis años del periodo durante el cual ejercerían su encargo los gobernadores y se prohibió también su reelección.

Después de las reformas operadas en el gobierno de Madero, lo que siguió fue el proyecto de reformas que presentó Venustiano Carranza al Constituyente que había sido convocado y que dio origen, como se verá, al texto constitucional promulgado en 1917.

Reformas a la Constitución de 1857

<i>Núm.</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Gobierno de</i>	<i>Artículo reformados</i>
1	24-1-1861	Benito Juárez	124
2	14-4-1862	Benito Juárez	124
3	29-4-1863	Benito Juárez	43
4	18-11-1868	Benito Juárez	43
5	15-1-1869	Benito Juárez	43
6	16-4-1869	Benito Juárez	43
7	25-9-1873	Sebastián Lerdo de Tejada	1, 2, 3, 4, 5
8	13-11-1874	Sebastián Lerdo de Tejada	51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 103, 104, 105
9	5-5-1878	Porfirio Díaz	78, 109
10	17-5-1882	Manuel González	124
11	2-6-1882	Manuel González	72, 85
12	3-10-1882	Manuel González	79, 80, 82
13	15-5-1883	Manuel González	7
14	14-12-1883	Manuel González	27
15	29-5-1884	Manuel González	97
16	26-11-1884	Manuel González	124
17	12-12-1884	Porfirio Díaz	43
18	22-11-1886	Porfirio Díaz	124
19	21-10-1887	Porfirio Díaz	78, 109
20	20-12-1890	Porfirio Díaz	78
21	24-4-1896	Porfirio Díaz	72, 79, 80, 82, 83
22	1-5-1896	Porfirio Díaz	111, 124
23	10-6-1898	Porfirio Díaz	5, 31, 35
24	22-5-1900	Porfirio Díaz	91, 96
25	14-5-1901	Porfirio Díaz	23, 27
26	31-10-1901	Porfirio Díaz	72, 125
27	18-12-1901	Porfirio Díaz	53, 111
28	24-11-1902	Porfirio Díaz	43
29	6-5-1904	Porfirio Díaz	72, 74, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103
30	20-6-1908	Porfirio Díaz	72
31	12-11-1908	Porfirio Díaz	11, 72, 102
32	7-11-1911	Francisco I. Madero	78, 109

LAS LEYES DE REFORMA

Contexto

La idea de que el texto constitucional de 1857 serviría para lograr la concordia en el país se fue diluyendo poco a poco a lo largo de su vigencia. Si bien la Constitución de 1857 se caracterizó por su gran calidad técnica y los alcances de sus principios, las tensiones entre liberales y conservadores permanecieron e incluso se acentuaron ante la pérdida de terreno en el campo político por parte de los moderados. Con la promulgación de la Constitución de 1857, como señala Felipe Tena Ramírez en sus *Leyes Fundamentales de México*, los puros ya no tenían por qué sostener el término medio que por vía de la transacción habían impuesto los moderados en el Constituyente de 1857 y que, a la postre, resultaba inaceptable para los conservadores; por su parte, los moderados habían cumplido su destino histórico y se retiraban del escenario político ante el fracaso de su intento conciliatorio.

En este contexto, Ignacio Comonfort, quien había fungido como presidente sustituto, fue elegido presidente constitucional con base en la Ley Orgánica Electoral que se expidió para dar cumplimiento a lo establecido en el único artículo transitorio de la Constitución de 1857. Comonfort, sin embargo, no se convirtió en la figura que necesitaba la República para lograr la conciliación entre los bandos, por lo que la animadversión contra la carta fundamental y sus contenidos liberales aumentó. Además de la reacción del clero —que llegó incluso a la consigna de excomulgar a quienes juraran la Constitución—, en diversos lugares del país se dieron pronunciamientos de rechazo a la carta fundamental que prepararon el terreno para el levantamiento que encabezó el general Félix Zuloaga, quien el 17 de diciembre de 1857 expidió el Plan de Tacubaya.

En ese plan se señalaba que la mayoría de los pueblos no había quedado satisfecha con la carta fundamental porque ésta

no había sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la ambigüedad en muchas de sus disposiciones había sido el germen de la guerra civil. Además, en el plan se leía también que la República necesitaba instituciones análogas a sus usos y costumbres, y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, que fueran una fuente verdadera de la paz pública y del engrandecimiento y respetabilidad de que era tan digna. De esta forma, considerando que la fuerza armada no debía sostener lo que la Nación no quería y sí ser el apoyo de la defensa de la voluntad pública, en el plan se declaraba que la Constitución de 1857 dejaría de regir. Además se planteaban otros puntos de grandes alcances.

El primero de ellos era que Ignacio Comonfort continuaría en la presidencia de la República con facultades omnímodas para pacificar la Nación, promover sus adelantos y progreso, y arreglar los diversos ramos de la administración pública. El segundo era que a los tres meses de adoptado el plan por los estados, el encargado del poder Ejecutivo convocaría un congreso extraordinario sin más objeto que el de formar una constitución que estuviera conforme con la voluntad nacional y garantizara los verdaderos intereses de los pueblos. Esa constitución se sujetaría, según el plan, al voto de los habitantes de la República. Además, en el Plan de Tacubaya se establecía que cesarían en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no lo secundaran y se establecía que mientras se expidiera la Constitución se nombraría un consejo, compuesto de un propietario y un suplente por cada uno de los estados, que tendría las atribuciones que demarcara una ley especial.

Es evidente que el panorama para la vida constitucional de México no era alentador y, por tanto, Comonfort, tras un balance de la situación, decidió adherirse al Plan de Tacubaya, concretándose de este modo un golpe antirreformista secundado por el jefe del Ejecutivo que poco antes había jurado el texto de la Constitución. Sin embargo, las circunstancias no favorecieron

a Comonfort, quien con su decisión se alejó de los liberales y nunca pudo contar con el apoyo real de los conservadores. Así, el 11 de enero de 1858 los miembros del ejército desconocieron a Ignacio Comonfort, por lo que tuvo que dejar el país. Esto, sin embargo, no impidió que antes de su partida liberara a Benito Juárez, quien había sido apresado por las fuerzas de su gobierno. Dado que Juárez era presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió la presidencia, mientras que Zuloaga fue elegido por los partidarios del movimiento anticonstitucional (miembros conservadores del ejército y el clero) para fungir como presidente interino de México, cargo que asumió el 23 de enero de 1858. Así comenzaba a fraguarse la guerra de Reforma que vivió el país durante tres intrincados años.

Dos fueron entonces los gobiernos en aquella época: por un lado, el que derivó del golpe militar encabezado por Zuloaga y, por otro, el de Benito Juárez, que había asumido la presidencia de acuerdo con lo establecido en el texto constitucional. El primero se estableció en la ciudad de México, mientras que el de Juárez se instaló, al principio, en Guanajuato. Al Plan de Tacubaya se adhirieron los estados de Puebla, México, San Luis Potosí, Durango, Chihuahua, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas, Yucatán y Oaxaca, mientras que el gobierno constitucional fue apoyado por Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Michoacán, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Colima y Veracruz (que en un inicio apoyaba el Plan de Tacubaya). Los enfrentamientos comenzaron con ventaja para el bando de Zuloaga, pues las fuerzas militares que lo integraban contaban con mayor preparación y estaban mejor organizadas. Este hecho provocó la derrota de los elementos de Juárez en Salamanca, lo que lo obligó a trasladarse a Guadalajara. Las circunstancias hicieron itinerante la presidencia juarista, pues ante la victoria que obtuvieron las fuerzas de Zuloaga en Tlaquepaque, Juárez tuvo que dirigirse a Manzanillo para finalmente establecerse en Veracruz, después de pasar por Panamá y Nueva Orleans.

Las batallas entre ambos grupos se dieron además en otros escenarios. El diplomático fue uno de ellos, en el que, inicialmente, también tenía una mejor posición el grupo de Félix Zuloaga, pues contaba con la ventaja de encontrarse en la capital y, por tanto, cerca de los representantes de las potencias extranjeras. Además, los acreedores extranjeros reconocieron el gobierno del bando conservador, pues entendían que al contar éste con el apoyo de la Iglesia podría garantizar la deuda que les era debida. De esta forma, al principio Francia, España, Inglaterra y Estados Unidos se pusieron del lado de Zuloaga.

En el ámbito normativo, las diferencias también marcaron la vida del país. El 28 de enero de 1858, Zuloaga expidió un decreto con el que se derogaban las leyes que contenían disposiciones afines a la Reforma. En él se declaraban nulas las disposiciones contenidas en la ley del 25 de junio de 1856 y su reglamento, que preveía la enajenación de los bienes raíces de corporaciones eclesíásticas. En consecuencia, se declaraban igualmente nulas y de ningún valor las enajenaciones de esos bienes que se hubieran hecho en ejecución de esos cuerpos legales, quedando las mencionadas corporaciones en pleno dominio y posesión de dichos bienes, como lo estaban antes de la expedición de la ley. También se establecía en este documento que el Consejo de Gobierno consultaría todas las disposiciones que estimara necesarias, relativas a la devolución de las alcabalas, enajenaciones de bienes pertenecientes a corporaciones civiles, determinaciones generales acerca de arrendamientos y demás puntos conexos.

Por otra parte, Zuloaga también derogó la ley sobre obveniciones parroquiales del 11 de abril de 1857, por lo que quedaron en todo su vigor las disposiciones que regían antes de ella. Asimismo, determinó que todos los funcionarios y empleados públicos que sólo por no haber jurado la Constitución de 1857 hubieran sido separados de sus destinos, sin otra causa legalmente probada y sentenciada, volverían al ejercicio de sus respectivas funciones. Finalmente, Félix Zuloaga también determi-

nó que se restablecerían los fueros eclesiástico y militar, con la extensión que tenían el 1 de enero de 1853.

La respuesta de Juárez, por su parte, fue fortalecer las instituciones legales, regulando aspectos constitucionales por medio del proceso que conocemos como Leyes de Reforma.

El proyecto liberal y las Leyes de Reforma

Las Leyes de Reforma son un conjunto de leyes y decretos del Ejecutivo cuyo objeto era implementar la ejecución de algunas normas constitucionales dirigidas a terminar con el inmenso poder de la Iglesia católica en la vida política nacional, así como dejar sin efecto las que antes se habían dirigido sin éxito a ese objetivo.

La primera de ellas fue la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, promulgada en Veracruz el 12 de julio de 1859 por Benito Juárez y los ministros Melchor Ocampo, de Gobernación; Manuel Ruiz, de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y Miguel Lerdo de Tejada, de Hacienda. Esta ley establecía que entraban al dominio de la Nación todos los bienes del clero secular y regular, en lugar de la venta con un premio del seis por ciento que la versión anterior proponía y que incluso había parecido excesiva para la Iglesia; declaraba también la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos de manera definitiva y suprimió las órdenes de los religiosos regulares. Desde luego, la Ley de Nacionalización recrudeció la guerra, al estimular la combatividad de la Iglesia que defendía lo que consideraba su legítima riqueza. Para Juárez, la guerra civil no afectaba su proyecto político legislativo y, pese a los altibajos de la guerra que lentamente favorecían al bando liberal constitucional, el presidente iba promulgando nuevas leyes que minaban el poder de la Iglesia.

El siguiente paso en el Programa de la Reforma fue la Ley de Matrimonio Civil, promulgada el 23 de julio de 1859 con el refrendo del ministro Manuel Ruiz. Esta ley estableció que el matrimonio era un contrato civil que se contraía lícita y válidamente ante la autoridad civil, celebrado por un solo hombre con una sola mujer. Con esto privaba a la Iglesia del poder para establecer relaciones de estado civiles y consecuentemente de las condicionantes y exacciones con las que sometía habitualmente al pueblo. En materia matrimonial, este vínculo se estableció con carácter indisoluble, salvo por una especie de divorcio que si bien separaba a los contrayentes, no los dejaba en aptitud de contraer nuevo matrimonio sino hasta que uno de los cónyuges falleciera.

La capacidad de casarse se adquiría por parte del hombre a los 14 años y por la mujer a los 12; el requisito dispensable era la autorización de los padres de los contrayentes o, en su defecto, de la autoridad civil. Algunas disposiciones como la lectura de la epístola de Melchor Ocampo, o que las causales de divorcio fueran tendientes a favorecer al marido, no eran más que efecto de la época, porque en realidad se trató de una ley de avanzada, dirigida contra la cerrazón moral de la Iglesia y para liberar las conciencias ciudadanas.

Juárez, mientras tanto, suprimió la legación mexicana en Roma, tanto en reciprocidad por el desaire cometido a México en la persona de Ezequiel Montes como por considerarla del todo inútil. Privada la Iglesia de la riqueza excesiva y del poder sobre los matrimonios y con ello sobre las familias, las siguientes medidas irían más en el sentido estructural del Estado. La siguiente Ley de Reforma fue una de las más trascendentes y fincó las bases del sistema de administración del estado civil de las personas que todavía hoy rige en nuestro país. El 28 de julio de 1859, con el refrendo de Melchor Ocampo, ministro de Gobernación, se promulgó la Ley Orgánica del Registro Civil. Dicha ley estableció en toda la República funcionarios denominados

jueces del estado civil, cuyas funciones eran de averiguación y sobre el modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en materia de nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento. Este sistema derruía el antiguo sistema de las notarías parroquiales y transfería al Estado este medio de control poblacional; desde luego, representaba un duro golpe a la Iglesia, pues perdía uno de sus medios más eficaces de control social y también de los beneficios económicos que obtenía por sus registros; al secularizar este sistema, comenzó un largo proceso de ciudadanía de las instituciones civiles. Destaca la minuciosidad y la técnica de creación del Registro Civil, así como algunas normas tendientes a beneficiar a la población; por ejemplo, se exceptuaba de todo pago, en las cosas necesarias para la validez, a los pobres, teniendo por tales, y sólo para los efectos de esa ley, a los que vivían de sólo un jornal que no excediera de cuatro reales diarios.

La siguiente Ley de Reforma era en realidad un decreto del Ejecutivo por el cual cesaba toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, promulgado el 31 de julio de 1859 y con el refrendo de Melchor Ocampo. Al igual que sucedía con el matrimonio, este decreto golpeaba a la Iglesia tanto en las exacciones que obtenía por la administración de los cementerios como en el control que ejercía negándose a celebrar entierros o bien a celebrarlos con penalidades infamantes para las familias de los fallecidos, no sólo porque se les privaba a las instituciones religiosas de administrar cementerios, sino porque creaba cementerios laicos o civiles. Entre las normas principales del decreto figuraba el hecho de que cesaba en toda la República la intervención que el clero había tenido hasta entonces en la economía de los cementerios; por ello, todos los lugares que servían para dar sepultura quedaban bajo la inmediata inspección de la autoridad civil. Por otra parte, en materia de control policial había también un cambio importante: en

adelante, ninguna inhumación podría hacerse sin autorización escrita del juez del estado civil, ello por cuanto la práctica de entierros, a libre consideración de las autoridades eclesiales, era fuente de frecuentes actos de corrupción y aun de delitos. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación, se estableció que cualquiera que enterrara un cadáver sin conocimiento de la autoridad se volvía, por ese solo hecho, sospechoso de homicidio.

Las Leyes de Reforma lograron comprender aquellas costumbres sociales que la Iglesia se había apropiado, considerándolas costumbres religiosas; el genio de Juárez y de sus hombres radicó en la capacidad de diferenciar, con especial intuición, aquellas prácticas que, habiendo nacido en el seno del ámbito eclesial, se habían convertido en costumbres privadas de sentido religioso y que se seguían por mera costumbre ancestral. El siguiente decreto de la Reforma fue en ese sentido: declaraba qué días debían tenerse como festivos y prohibía la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia; fue promulgado en Veracruz el 11 de agosto de 1859, con el refrendo de Melchor Ocampo, secretario de Estado y del despacho de Gobernación. Este decreto prohibió la suspensión de labores de los funcionarios públicos en aquellos días no considerados oficiales, con lo que terminó la anárquica práctica de la Iglesia que proclamaba tantos días festivos que impedía el normal desarrollo de las actividades del Estado. Así, se estableció que sólo serían festivos los domingos, el día de año nuevo, el jueves y viernes de la Semana Mayor, el jueves de Corpus, el 16 de septiembre, el 1 y 2 de noviembre y los días 12 y 24 de diciembre. Esa racionalidad de discernir entre la práctica social arraigada y la práctica religiosa inspiraba esta nómina de días, sobre todo en cuanto apropiaba para la sociedad el significado de esos días, antes de dominio exclusivo de la Iglesia. En el mismo decreto, con un admirable tino en materia de símbolos públicos, se estableció la derogación de todas las leyes, circulares, disposiciones, cualesquiera que fueren, emana-

das del legislador, de institución testamentaria o de simple costumbre, por las cuales había de concurrir en cuerpo oficial a las funciones públicas de las iglesias; con ello, la ruptura de ambos regímenes era definitiva y permanente.

Otra de las Leyes de Reforma, dictada durante el Estado de excepción y en la residencia provisional del poder Ejecutivo en Veracruz, fue la Ley sobre la Libertad de Cultos, promulgada el 4 de diciembre de 1860, con el refrendo de Juan Antonio de la Fuente, ministro de Justicia e Instrucción Pública. Sus objetivos fueron tanto liberar las conciencias de la ciudadanía como eliminar finalmente el poder de la Iglesia y situar al credo católico al nivel de todos los demás, sin privilegios de ningún tipo. Así, este cuerpo normativo establecía que las leyes protegían el ejercicio del culto católico y de los demás que se instituyeran en el país; ello permitió el establecimiento de los primeros grupos protestantes en México y que los grupos que promovían el ateísmo y se asumían como ateos no fueran proscritos. El credo liberal, fuertemente individualista y ciudadano, consideraba la libertad religiosa como un derecho natural del hombre, que no tenía ni podía tener más límites que el derecho de terceros y las exigencias del orden público; de ese modo redujo la autoridad de sus sacerdotes al ámbito pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase en ninguna materia, y además estableció que el Estado no podría ejercer coacción de ninguna especie respecto a los asuntos religiosos. Éste es uno de los puntos en que la separación del Estado y la Iglesia manifestaba con mayor fuerza su definitividad y alcances. Roto así el principio por el que el Estado se convertía en brazo secular de la Iglesia, de acuerdo con el modelo de la Inquisición, no podía tener lugar ningún procedimiento por delitos eclesiásticos ni se reconocía el viejo derecho de asilo en los templos.

Otro aspecto en el que esta ley incidió con mayor energía fue en el juramento religioso y sus retracciones, que dejaron de

ser de la incumbencia de las leyes. El juramento era entonces una auténtica liga coactiva de sometimiento entre el feligrés y la autoridad religiosa; los juramentos más inusitados podían llevar al individuo a desafiar al Estado a cambio de su salud espiritual. Este desconocimiento de los juramentos condujo, necesariamente, a cesar la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución, sustituyendo esa práctica por la protesta. En la ley también se señalaba que ningún acto solemne religioso podría verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido, en cada caso, por la autoridad política local, según los reglamentos y órdenes que los gobernadores del Distrito Federal y de los estados expidieren.

Debe decirse también que el fin de la Ley sobre la Libertad de Cultos iba más allá de las creencias individuales. También influyó en la trascendencia patrimonial de dichas creencias; se prohibió instituir como heredero o legatario al director espiritual del testador y se estableció que la acción de las leyes no se podría ejercer sobre las prestaciones de los fieles para sostener un culto y a los sacerdotes de éste.

El 2 de febrero de 1861 se publica la Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia. Aparentemente, pareciera ser la secuela de las leyes que secularizaban los cementerios o el matrimonio civil, sin embargo, del mismo modo en que ocurrió con las demás Leyes de Reforma, de lo que se trataba era de crear nuevas instituciones por medio de la implantación de valores civiles y laicos, por encima de los dogmas religiosos y sus instituciones sectarias. Al retirar de manos de la Iglesia una ingente cantidad de recursos y de privarla de un mecanismo de sujeción social como eran las obras de beneficencia, los liberales dan el primer paso en aquello que, con los siglos y la evolución política, daría origen al concepto de la justicia social, dejando de lado, como un pasatiempo de ricos y desocupados, la caridad entendida según el dogma del cristianismo católico.

Mientras el proyecto de las Leyes de Reforma prosperaba, la guerra se definía a favor de los constitucionalistas. El 15 de junio de 1860, González Ortega derrotó en Peñuelas a los conservadores Ramírez y Cajén, y los despojó de su artillería y ferrocarriles; alcanzó a Zaragoza y juntos derrotaron a Miramón en Silao; después, la caída de Guadalajara y la de San Miguel Calpulalpan permitieron la entrada en la capital de los liberales el 1 de enero de 1861. Once días más tarde entraba Juárez triunfante a México e inmediatamente reorganizó su gabinete para integrar a Francisco Zarco, Pedro Ogazón, Guillermo Prieto, Miguel Azúa y al propio González Ortega. Una vez recompuesto el gabinete del presidente Juárez, se lanzó un manifiesto del gabinete que explicaba el sentido y alcance de la Reforma:

Las Leyes de Reforma no son, como ha dicho el espíritu de partido, una hostilidad contra la religión que profesa la mayoría de los mexicanos; lejos de eso, otorgan a la Iglesia la más amplia libertad; la dejan independiente para que obre en los espíritus y en la conciencia; la apartan del bastardo influjo de la política, y hacen cesar aquel fatal consorcio de las dos potestades, que producía el escándalo unas veces de que los gobiernos abusaran del nombre de la religión oprimiéndola, y otras de que el clero se convirtiera en instrumento de dominación. El gobierno está resuelto a llevar a cabo las reformas decretadas, a plantearlas en la República entera, y a que se hagan sentir sus beneficios, derramándose y descendiendo desde la cumbre de la sociedad hasta las clases más desvalidas...

El proceso de la reforma era así irreversible y atendía a poner límites a la actividad de la Iglesia, situarla en su justa dimensión. En cierta forma, este documento encierra no sólo la declaración de principios del grupo de la Reforma, sino también la advertencia a la Iglesia y la manifestación de descrédito del clero.

Ya en la residencia oficial del poder Ejecutivo, en plena efervescencia liberal, Juárez promulgó las dos últimas Leyes de Reforma. La primera, publicada el 2 de febrero de 1861, con el refrendo de Francisco Franco, encargado del despacho del ministerio de Gobernación, fue la Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, por la que quedaban secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta la publicación de la ley habían administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas, y disponía que los establecimientos de esa especie que había en los estados quedarían bajo la inspección de los gobiernos respectivos y con entera sujeción a las previsiones que contenía esa ley. La segunda es el decreto por el que se extinguían en toda la República las comunidades de religiosas, publicado el 26 de febrero de 1863, con el refrendo de Juan A. de la Fuente, ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, por el que se pusieron en circulación los bienes de dichas colectividades con la autorización del ministerio de Hacienda. Se excluyó de este decreto a las Hermanas de la Caridad, con el argumento de que cumplían funciones de interés social; posteriormente, mediante una ampliación del decreto, se conservó el Colegio de las Vizcaínas con el nombre de Colegio de la Paz.

La definición civil de la vida de los ciudadanos

La Constitución de 1857 constituyó, en conjunto con las Leyes de Reforma, el primer gran pacto político de la historia nacional. Y esto fue así no porque los textos constitucionales anteriores no representaran el equilibrio político de su momento, sino porque serían los primeros documentos de su clase en surgir de movimientos en los que se unían la visión de Estado y los movimientos populares. La Reforma y el pensamiento de Juárez supieron

comprender las ataduras que unían a México ya no con una metrópoli política, sino con ideas y principios que hacían inviable su desarrollo; por eso, al excluir del ámbito político al clero y a las instituciones eclesiásticas se pudo iniciar libremente el proceso de consolidación nacional. Incluso Edmundo O'Gorman ha visto en la restauración republicana y en las Leyes de Reforma la auténtica consumación de la independencia nacional, por cuanto implicó la separación final de la concepción monárquica, patrimonialista y tradicionalista que había permanecido abierta o soterrada desde los tiempos coloniales y con la que se identificaba el partido conservador, sobre todo en sus alas más radicales. De esta manera, la Reforma no sólo separó para siempre el poder público de la Iglesia en México, sino que, al suprimir el sentido opresivo de la religión —al menos en su contexto público—, permitió la evolución del pensamiento nacional.

Las Leyes de Reforma representan una serie de vocaciones que se harán siempre presentes en la vida nacional. Una vocación por la libertad que terminaría por agotar las dictaduras por muy largas que parecieran; una vocación por el federalismo que buscaba no sólo el crecimiento regional, sino también el reconocimiento de las diferencias entre los distintos espacios de la República; un equilibrio en el ejercicio del poder que buscaba exterminar los abusos; una vocación por la defensa de los derechos ciudadanos que sería constante y que permitiría la formación de las clases sociales de México durante todo el siglo XIX, y una vocación republicana irrenunciable.

Las Leyes de Reforma se basaron en dos pilares que sustentan el edificio liberal: la construcción del ciudadano individual, dotado de derechos frente al Estado en un régimen de igualdad y la secularización de la política para su entrega definitiva a las instituciones y a las organizaciones políticas ciudadanas. De esta manera, las Leyes de Reforma constituyen un avance de suma importancia en la construcción de un ideal de nación y de Estado que permanece hasta nuestros días.

Las Leyes de Reforma

<i>Ley</i>	<i>Fecha de expedición</i>	<i>Gobierno de</i>	<i>Contenido</i>
Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Federación	23-11-1855	Juan Álvarez	Establece la manera en que se conforma la administración de justicia en la Nación. Los tribunales eclesiásticos dejan de conocer de los negocios civiles, aunque continúan teniendo competencia en los delitos comunes de individuos de su fuero.
Decreto del gobierno sobre la libertad de imprenta	28-12-1855	Ignacio Comonfort	Establece la libertad de imprenta al prohibir que las personas fueran molestadas por sus opiniones. Contempla el derecho de todas las personas de imprimir esas opiniones y circularlas sin previa censura.
Ley sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren como Propietarios las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas de la República	25-6-1856	Ignacio Comonfort	Se determina la desamortización de los bienes inmuebles del campo y la ciudad pertenecientes a las corporaciones y que no fueran destinados directamente al cumplimiento de sus funciones. Estas propiedades se adjudicarían a quienes las arrendaban.
Ley Orgánica del Registro del Estado Civil	27-1-1857	Ignacio Comonfort	Se establece en toda la República el registro del estado civil y se determina que todos los habitantes están obligados a inscribirse en él.
Ley sobre Aranceles Parroquiales para el Cobro de Derechos y Obvenciones	11-4-1857	Ignacio Comonfort	Determina los aranceles de carácter parroquial que deberían cobrarse por derechos y obvenciones. Se establecían beneficios en este rubro para las personas pobres.
Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos	12-7-1859	Benito Juárez	Se establece que entran al dominio de la Nación todos los bienes del clero secular y regular. Declara también la independencia entre los negocios del Estado y los negocios eclesiásticos de manera definitiva.
Ley de Matrimonio Civil	23-7-1859	Benito Juárez	Determina que el matrimonio es un contrato civil, con lo que se priva a la Iglesia del poder para establecer relaciones en este ámbito.

continúa →

Las Leyes de Reforma (*concluye*)

<i>Ley</i>	<i>Fecha de expedición</i>	<i>Gobierno de</i>	<i>Contenido</i>
Ley Orgánica del Registro Civil	28-7-1859	Benito Juárez	Establece en toda la República funcionarios denominados jueces del estado civil, con funciones para la averiguación y sobre el modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en materia de nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento.
Decreto del gobierno por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos	31-7-1859	Benito Juárez	Establece el cese de toda intervención del clero en los cementerios y camposantos.
Decreto del gobierno por el que se declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia	11-8-1859	Benito Juárez	Prohíbe la suspensión de labores de los funcionarios públicos en aquellos días no considerados como oficiales.
Ley sobre la Libertad de Cultos	4-12-1860	Benito Juárez	Se permite que toda persona sea libre de practicar y elegir el culto que desee. También se determina que el Estado no puede ejercer coacción de ninguna especie respecto a los asuntos religiosos.
Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia	2-11-1861	Benito Juárez	Establece que el gobierno de la Unión y los gobiernos de los estados se encargarían, respectivamente, del cuidado, dirección y mantenimiento de estos establecimientos en el Distrito Federal y en las demás entidades federativas.

ESTATUTO PROVISIONAL DEL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO

El surgimiento del Estatuto Provisional

Después de luchas intensas durante tres años, los liberales derrotaron a las fuerzas de los conservadores en la batalla de Calpulalpan y, con el triunfo, Benito Juárez regresó a la capital en 1861 para continuar su gobierno. Ya en la ciudad de México, el gobierno de Juárez expulsó a las representaciones de España, Guatemala y Ecuador, así como a diversas autoridades eclesásticas por el apoyo abierto que habían brindado a Zuloaga y Miramón. Meses más tarde, debido a las presiones que sufría la hacienda pública como consecuencia del derrumbe de los ingresos y el continuo déficit en el gasto público, se impusieron desde el gobierno ciertas medidas para disponer de los recursos necesarios para contrarrestar la insurgencia y reestructurar el gobierno. Una de estas medidas fue la suspensión del pago de la deuda pública y las obligaciones extranjeras, lo que ocasionó las respuestas de Francia, España y Gran Bretaña. Estas potencias decidieron intervenir las aduanas ocupando el territorio nacional para obligar al gobierno mexicano a asegurar el pago de la deuda. La ocupación se inició después de que estas naciones suscribieran en Londres un acuerdo para enviar a las costas mexicanas parte de sus tropas, con el fin de exigir, además del cumplimiento de los adeudos, la seguridad de sus connacionales y de las propiedades que éstos tenían en México.

Ante esta situación, el gobierno mexicano declaró como enemigos a los invasores y consideró traidores a quienes los apoyaran; sin embargo, el ánimo de llegar a un acuerdo con los extranjeros no cesó y, finalmente, los esfuerzos que empeñara Manuel Doblado, secretario de Relaciones Exteriores, rindieron frutos cuando se permitió a las tropas extranjeras trasladarse a Orizaba para evitar que los afectara una enfermedad endémica que se

extendía por la costa. Esta concesión se dio con la condición de regresarlas al puerto de Veracruz de no llegar a un acuerdo.

El esperado acuerdo se dio cuando Doblado reiteró a los representantes de las naciones invasoras que México estaba dispuesto a cubrir sus adeudos en cuanto las condiciones financieras del país lo permitieran. Las fuerzas inglesas y españolas se retiraron para embarcarse cumpliendo el compromiso que previamente habían asumido; sin embargo, las tropas francesas se mantuvieron en Orizaba y se prepararon para extender su ocupación en el país. El propósito de Napoleón III al tomar esta decisión era establecer un imperio en México para contener la fuerza que estaba adquiriendo Estados Unidos y, de esta forma, evitar el expansionismo anglosajón en el continente. Para amornar las tensiones con el Imperio austro-húngaro por el respaldo que había dado a los italianos contra la dominación austriaca, Napoleón III decidió dar su apoyo a Maximiliano de Habsburgo, a fin de que estuviera al frente del nuevo imperio.

La resistencia de México ante la invasión francesa fue heroica, como se demostró con la batalla del 5 de mayo de 1862 en Puebla, pero a pesar de ello los ataques debilitaron la fuerza del gobierno liberal y el 3 de octubre de 1863 el grupo conservador en México, que apoyaba las pretensiones napoleónicas, ofreció formalmente la corona del país a Maximiliano, quien, después de exigir muestras de voluntad por parte del pueblo mexicano, la aceptó y fue proclamado emperador de México mediante los Tratados de Miramar del 10 de abril de 1864.

Cuando Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México, expresó a la comisión que se la ofrecía:

Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que, como os lo anuncié en mi discurso del 3 de octubre, me apresuraré a

colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente.

Así adelantaba Maximiliano su idea de establecer leyes fundamentales para organizar el país; sin embargo, en los primeros meses del Imperio las condiciones no eran propicias para dictarlas. De hecho, el propio Maximiliano escribió en una carta a su suegro, el rey Leopoldo de Bélgica, fechada el 10 de julio de 1864, que en ese momento no se podía hablar de ensayos constitucionales, pues toda la fuerza de la autoridad debía encontrarse en manos del gobierno hasta que el país estuviera realmente pacificado. La idea de dejar pasar un tiempo para dar a México un nuevo orden constitucional también estaba en la mente de Napoleón III, pues a su entender una constitución para el país debería ser obra del tiempo, prometida y elaborada; además, no tendría que aplicarse sino hasta que México estuviera pacificado y el gobierno bien establecido. Este planteamiento fue de gran importancia, ya que aun cuando Maximiliano intentó frecuentemente mantener su independencia respecto al líder francés, parece que esta idea tuvo eco en él y durante los primeros meses del Imperio no vio la luz ningún intento constitucional.

No fue sino hasta luego de un año, después de promulgar una serie de políticas y leyes liberales que causaron descontento entre los conservadores, que Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio mexicano el 10 de julio de 1865, en el marco de la celebración del primer aniversario de su aceptación de la corona.

Jaime del Arenal, al referirse al Estatuto del Segundo Imperio mexicano, señala que al existir en el país una forma de gobierno imperfectamente consolidada, no era posible para los ministros de Maximiliano querer ni pensar en una constitución definitiva, por lo que el estatuto tendría carácter provisional. Su objetivo sería entonces simplemente volverse la antesala de la

organización definitiva del Imperio deseada por Maximiliano y convertirse en la base de los cambios legislativos pretendidos por el propio emperador. Es en este contexto y según esas premisas que surge el Estatuto Provisional del Imperio, en cuya elaboración participaron liberales de la talla de José Cortés Esparza, Pedro Escudero y Echánove y José Fernando Ramírez.

Particularidades del Estatuto Provisional

El Estatuto Provisional del Imperio mexicano se dividió en 18 títulos, con los cuales se pretendía sentar las bases de organización del país. En él se señalaba que México sería una monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico (artículo 1º); además, se establecía que en caso de muerte o cualquier otro que pusiera al emperador en imposibilidad de continuar en el ejercicio del mando, la emperatriz se encargaría, *ipso facto*, de la Regencia del Imperio (artículo 2º). El artículo 4º del estatuto, sin embargo, contradecía lo establecido en el primero, pues la supuesta monarquía moderada proclamada por la Nación no encontraba limitación alguna. En este precepto se consignaba que el emperador representaba la soberanía nacional y, mientras otra cosa no se decretara para la organización definitiva del Imperio, la ejercería en todos sus ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos.

El emperador gobernaba, de acuerdo con el artículo 5º, por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales, a saber: Casa Imperial, Estado, Negocios Extranjeros y Marina, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Cultos, Guerra, Fomento y, finalmente, Hacienda. Además, aunque en el estatuto no se decía nada sobre la formación de las leyes y reglamentos, en él se establecía la existencia de un Consejo de Estado, al que el emperador tendría que oír en las cuestiones relacionadas con estos aspectos. El Consejo de Estado también tendría

funciones consultivas en todas aquellos temas que el emperador estimara conveniente dirigirle (artículo 6°). La competencia de cada uno de estos departamentos ministeriales era el contenido principal de la amplia legislación que se desarrolló en el Imperio y que fue sistematizada en la colección impresa por Andrade, que se dividía en ocho importantes tomos. El emperador, según se establecía en el artículo 10, daría posesión al ministro de la Casa Imperial así como al de Estado, y este último a sus otros colegas en presencia del emperador. Los días en que sesionaría el Consejo de Ministros, el orden de las sesiones, así como lo relativo al servicio en los ministerios se establecería en un reglamento. Un aspecto importante contenido en el estatuto era la responsabilidad que tenían los ministros por los delitos que cometieran, ya fueran éstos comunes u oficiales (artículo 12).

En lo que se refiere a aspectos orgánicos, el estatuto contemplaba también un tribunal especial de cuentas (artículo 7°), que tendría a su cargo la revisión y glosa de todas las cuentas de las oficinas de la Nación, así como las de todas aquellas de interés público que le pasara al emperador. El tribunal de cuentas tendría autoridad judicial (artículo 20) y su jurisdicción se extendería a todo el territorio del Imperio (artículo 21). Según lo señalado en el propio estatuto, este órgano resolvería todo lo relativo a las cuentas, pero no tendría competencia para proceder contra los culpables en el manejo de ellas, sino que los consignaría al juez competente.

Otro aspecto importante a considerar es que, según lo establecido en el artículo 9°, el emperador podría nombrar, cuando lo juzgara conveniente y por el tiempo que estimara necesario, comisarios imperiales, que se colocarían a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del Imperio para cuidar el desarrollo y la buena administración de los departamentos que formaban cada una de esas divisiones. Los comisarios imperiales serían competentes para precaver y enmendar los abusos que pudieran cometer los funcionarios públicos en los departamen-

tos y para investigar la marcha que siguiera el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que, en cada caso, les otorgara el emperador (artículo 22). El emperador nombraría también visitadores para que recorrieran en su nombre los departamentos o lugares que merecieran ser visitados, así como para que le informaran sobre las oficinas, establecimientos o negocios que exigieran eficaz remedio (artículo 9°). De esta forma, los visitadores recorrerían el departamento o visitarían la ciudad, tribunal u oficina que se les señalara, para informar sobre los puntos que les demarcaran sus instrucciones o para enmendar un determinado yerro o abuso cometido, cuyo conocimiento y examen se les encomendara (artículo 23).

Uno más de los aspectos dignos de mencionarse es el derecho que se otorgaba a todos los mexicanos para obtener audiencia del emperador y para presentarle sus peticiones y quejas (artículo 8°). Para tal efecto, se ocurriría al gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo.

La justicia, de conformidad con el Título IV, sería administrada por los tribunales que determinaría una ley orgánica. Según el estatuto (artículo 17), los magistrados y jueces gozarían de absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones y, además, no podrían suspender la ejecución de las leyes ni hacer reglamentos (artículo 18). La publicidad en las audiencias es otro de los principios que sobresalen en el estatuto, y que sólo podría dejarse de lado si era peligrosa para el orden y las buenas costumbres, en cuyo caso el tribunal lo declararía así por medio de un previo acuerdo.

El cuerpo diplomático, según lo señalado en el Estatuto Provisional (artículo 24), representaría en el extranjero al gobierno imperial para defender vigorosamente y velar por los intereses y derechos de la Nación, procurar su mayor prosperidad y proteger especial y eficazmente a los ciudadanos mexicanos. Por su parte, el cuerpo consular (artículo 25) protegería el comercio en el extranjero y coadyuvaría a su prosperidad.

Destacaba también en este instrumento normativo el hecho de que se establecieran prefecturas marítimas y capitanías de puertos (artículo 27). Las primeras vigilarían la ejecución de leyes, decretos y reglamentos concernientes a la marina, así como el perfecto ejercicio de la justicia marítima, mientras que las segundas estarían encargadas de todo lo concerniente a la policía de la rada y del puerto, así como de la ejecución de los reglamentos marítimos sobre la navegación y el comercio.

El estatuto también estableció la existencia de prefectos políticos, subprefectos y municipalidades. Los prefectos (artículo 28) serían los delegados del emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomendara. Cada prefecto (artículo 29) tendría un consejo de gobierno departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial, según conviniera más a los intereses del departamento. Las atribuciones del consejo departamental serían, además de dar dictamen al prefecto de todos los negocios en que lo pidiera, promover los medios para cortar abusos o introducir mejoras en la condición de los pueblos y en la administración departamental, así como conocer de lo contencioso administrativo en los términos dispuestos por la ley (artículo 30). Los prefectos serían nombrados por el emperador y sus faltas temporales serían cubiertas por el suplente que en cada departamento se designara para reemplazarlo.

A su vez, en cada distrito habría subprefectos, que fungirían como los subdelegados del poder imperial y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos (artículo 34). El nombramiento de los subprefectos se haría por el prefecto departamental, con la aprobación del emperador (artículo 35). Asimismo, cada población tendría una administración municipal propia y proporcional al número de sus habitantes, a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales (artículos 36 y 37). Los alcaldes sólo ejercerían facultades municipales, hacien-

do una distinción importante entre el de la capital (que sería nombrado y removido por el emperador) y los demás, que serían nombrados por los prefectos en cada departamento, salva la rectificación soberana (artículo 38). En las poblaciones que excedieran de 25 000 habitantes, según el estatuto, los alcaldes serían auxiliados en sus labores y sustituidos durante sus faltas temporales por uno o más tenientes cuyo número sería determinado conforme a la ley (artículo 41). Además, en las poblaciones donde el gobierno lo estimara conveniente, se nombraría un letrado que serviría de asesor a los alcaldes y ejercería las funciones de un síndico procurador en los litigios que debía sostener la municipalidad (artículo 42).

En el estatuto también se determinaba (artículo 45) que el territorio del Imperio se distribuiría en ocho divisiones militares encomendadas a generales o jefes nombrados por el emperador. A los jefes que mandaran en las divisiones territoriales les correspondería la sobrevigilancia enérgica y constante de los cuerpos puestos bajo sus órdenes, la observancia de los reglamentos de policía, de la disciplina, de la administración y de la instrucción militar, cuidando con eficaz empeño de todo lo que interesara al bienestar del soldado (artículo 46). Por otra parte, en lo que respecta a la autoridad militar, el estatuto era muy claro al señalar que ésta respetaría y auxiliaría siempre a la autoridad civil; además, se establecía que nada podría exigirse a los ciudadanos sino por medio de ella y no asumiría las funciones de la misma autoridad civil, sino en el caso extraordinario de declaración de Estado de sitio, según las prescripciones de la ley (artículo 48).

Destaca en el Estatuto Provisional del Imperio la forma en que se fijaba la extensión territorial de la Nación, reconociendo los convenios de Guadalupe Hidalgo y la Mesilla, celebrados con Estados Unidos, así como el de Versalles, que estableció los límites con Belice y en el cual se aceptaban los derechos de la Gran Bretaña sobre ese territorio. De esta manera, el estatuto establecía en su artículo 51:

Es territorio mexicano la parte del continente septentrional americano, que limitan:

Hacia el Norte, las líneas divisorias trazadas por los convenios de Guadalupe y la Mesilla, celebrados con los Estados Unidos;

Hacia el Oriente, el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento inglés de Walize, encerrado en los límites que le fijaron los tratados de Versalles;

Hacia el Sur, la República de Guatemala, en las líneas que fijará un tratado definitivo;

Hacia el Poniente, el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés ó Golfo de California;

Todas las islas que le pertenecen en los tres mares;

El mar territorial conforme a los principios reconocidos por el derecho de gentes y salvo las disposiciones convenidas en los tratados.

Este territorio estaba dividido, para su administración, en ocho grandes divisiones y a su vez en 50 departamentos; cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades (artículo 52).

Sobre la nacionalidad y la ciudadanía, el estatuto consideraba mexicanos a los hijos legítimos de padre o madre mexicanos, dentro o fuera del territorio del Imperio; a los extranjeros naturalizados conforme a las leyes; a los hijos nacidos en México de padres extranjeros que, al llegar a la edad de 21 años, no declararan que querían adoptar la nacionalidad extranjera; a los nacidos fuera del territorio del Imperio, pero que, establecidos en él antes de 1821, hubieran jurado el acta de independencia, así como a los extranjeros que adquirieran en el Imperio propiedad territorial de cualquier género, por el solo hecho de adquirirla. En este último caso, un decreto ulterior aclararía que serían considerados mexicanos solamente respecto al bien adquirido. Por su parte, serían considerados ciudadanos aquellos que teniendo

la calidad de mexicanos hubieran cumplido 21 años, tuvieran un modo honesto de vivir y no hubieran sido condenados judicialmente a alguna pena infamante.

El estatuto contemplaba también un título completo dedicado a las garantías individuales, que abarcarían a todos los habitantes del Imperio. Estas garantías eran la igualdad ante la ley, la seguridad personal, la propiedad, el ejercicio de culto y la libertad de publicar opiniones. En este sentido, nadie podría ser detenido sino por mandato de autoridad competente, dado por escrito y firmado, y sólo cuando obraren contra esa persona indicios suficientes para presumirle autor de un delito (artículo 60). Además, si la autoridad administrativa hiciera la aprehensión, ésta debería poner dentro del tercer día al presunto reo a disposición de un juez, quien debía determinar el mérito para declararlo preso dentro de cinco días, siendo caso de responsabilidad la detención que pasara de estos términos (artículo 61). Pero si la aprehensión se hiciera por delitos contra el Estado o que perturbaran el orden público, la autoridad administrativa podría prolongar la detención hasta dar cuenta al comisario imperial o al ministro de Gobernación, para que determinara en consecuencia. Dentro de las garantías de seguridad jurídica también se determinaba en el estatuto que ninguna persona podía ser sentenciada sino en virtud de leyes anteriores al hecho por el que se le juzgara (artículo 62) y que ninguna casa podía ser cateada ni registrados los papeles de ningún individuo, salvo por mandato escrito y en los casos y con los requisitos literalmente previstos por las leyes (artículo 63). Asimismo, en todo juicio criminal, el acusado tendría derecho a que se le hiciera saber el motivo del procedimiento y el nombre de la persona que lo acusaba (artículo 65). En las cárceles habría siempre separación entre los formalmente presos y los simplemente detenidos (artículo 67).

El estatuto establecía que en México no existía la esclavitud y cualquier individuo que pisara el territorio nacional sería libre por ese solo hecho (artículo 64). La propiedad también se con-

sideraba inviolable y no podía ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización (artículo 69). De acuerdo con lo establecido en el estatuto, salvo en los casos dispuestos en la ley, no podía exigirse a persona alguna servicios gratuitos ni forzados y nadie podía obligar sus servicios personales, sino temporalmente y para una empresa determinada (artículos 69 y 70). Además, a nadie se le podía molestar por sus opiniones, ni impedirle que las manifestara por la prensa, sujetándose a las leyes que reglamentaran el ejercicio de este derecho (artículo 76).

Quedaba prohibida también la confiscación de bienes (artículo 71) y se establecía que todos los impuestos para la hacienda del Imperio serían generales, se determinarían por una ley y se decretarían anualmente (artículos 72 y 73).

Finalmente, en el estatuto se contemplaba la suspensión de garantías, pero ésta sólo se daría por decreto del emperador o de los comisarios imperiales y cuando lo exigiera la conservación de la paz y del orden público.

Algo que ha sido criticado sobre el catálogo de garantías contenido en el estatuto es que éste no contaba con figuras jurídicas para garantizar su cumplimiento, por lo que parecería más un listado de buenas intenciones que un sistema efectivo de protección de derechos. Y es que, como señala Jaime del Arenal, en el Segundo Imperio no existió división de poderes que limitara su acción, las facultades del Emperador eran amplísimas, no se estableció división de jurisdicciones ni algún instrumento como el juicio de amparo, y aunque posteriormente se expidió una Ley sobre Garantías Individuales, tampoco en ésta hubo un sistema idóneo que garantizara el respeto a los derechos individuales.

Algo que debe destacarse del estatuto es que en él se hacía referencia al pabellón nacional, cuyos colores, según lo establecido en el artículo 78, eran verde, blanco y rojo. La colocación de dichos colores, las dimensiones y los adornos del pabellón imperial, del de guerra, del nacional, del mercante y del gallar-

dete de marina, así como del escudo de armas serían detallados en una ley especial.

Finalmente, el artículo 80 determinaba que todas las leyes y los decretos que se expedieran después de la aprobación del estatuto se arreglarían según las bases fijadas en él. Además, el artículo 81 contemplaba la posibilidad de que las autoridades y los funcionarios públicos, dentro de un año, elevaran al emperador las observaciones que su buen juicio, su anhelo por el mejor servicio y la experiencia les sugirieran para que se pudiera alterar el estatuto en todo aquello que conviniera al mayor bien y prosperidad del país.

Vida y vigencia

La vida del estatuto fue intrincada pues, como ya se mencionó, no se consideraba como un texto constitucional, sino como una forma de organizar, de manera provisional, un imperio que en lugar de consolidarse comenzaba a decaer. Por ello, como señala Felipe Tena Ramírez, el estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica.

El hecho de que en él se contemplara un régimen absolutista con la soberanía en las manos de una sola persona fue fuertemente criticado por los republicanos, que a pesar de sus condiciones mantenían vivos sus esfuerzos por desterrar la monarquía del país. De hecho, las críticas también se dieron por parte de la prensa y un ejemplo de ello es el editorial del periódico *Doña Clara* del 23 de abril de 1865, en el que se calificaba al estatuto como antidemocrático, pues, según se señalaba, la dictadura ejercida por Maximiliano, “aunque hubiera hecho de ella el uso más moderado, franco y justiciero cuanto era exigible a la imperfecta humanidad”, constituía siempre una constante amenaza a las garantías individuales.

La vigencia del estatuto se vio condicionada en el interior por las fuertes críticas tanto de liberales como de conservadores,

pero, además, otros acontecimientos que hicieron que nunca se consolidara el régimen constitucional en el Imperio, al que, en teoría, daría paso el estatuto, fueron los sucesos que sucedieron en el exterior. Por un lado, en América, después de que las fuerzas confederadas del sur se rindieron en Estados Unidos, finalizó la guerra civil en esa nación y, de esta forma, el gobierno estadounidense se vio en la posibilidad de tomar acciones frente a la invasión de Francia en el continente. Así, el presidente Andrew Johnson reimplantó la doctrina Monroe, que hacía manifiesta la oposición de Estados Unidos ante el colonialismo, y el secretario de Estado William H. Seward comenzó a ejercer presión para que Francia retirara sus tropas de México. Los franceses, en un intento por aminorar los daños que la nueva situación implicaba para ellos, propusieron que si se reconocía al Imperio de Maximiliano, retirarían su ejército del territorio mexicano; sin embargo, la fuerza que adquirió del otro lado del Atlántico el Imperio alemán, cuando las fuerzas prusianas triunfaron sobre las austriacas en Sadowa, hizo que la política europea diera un giro importante en detrimento del poder que ejercía Napoleón III y, en consecuencia, al no encontrarse en posición de imponer condiciones a Estados Unidos, decidió retirar sus tropas de México en 1866.

Ante esta situación, Maximiliano, separándose de sus ideas liberales, se entregó por completo al partido conservador, pero a pesar de ello la caída del Imperio fue inevitable. Después de escuchar a su Consejo de Ministros, Maximiliano decidió permanecer en el país y defenderse con las tropas con las que contaba. Después de varias batallas perdidas se dirigió a Querétaro, en donde finalmente fue capturado por los liberales que defendían el gobierno republicano y posteriormente ejecutado junto con Miramón y Mejía en el Cerro de las Campanas. Así morían el Imperio y el estatuto que pretendió organizarlo.

VII LA CONSTITUCIÓN DE 1917

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los prolegómenos de la Constitución de 1917

Después de la caída del Imperio y de la reinstalación del gobierno nacional en la ciudad de México era necesario restablecer el orden constitucional; sin embargo, dadas las circunstancias que se habían vivido en el país durante los años recientes, Juárez consideró necesario hacer una serie de ajustes constitucionales para el mejor funcionamiento del gobierno. Por ello, en agosto de 1867, al tiempo que se convocaba a elecciones para la integración de los poderes de la Unión, se apelaba al pueblo para que expresara su voluntad sobre los cambios constitucionales que se proponían desde la presidencia.

La convocatoria, expedida el 14 de agosto, señalaba que la prórroga del mandato de Juárez como presidente constitucional se había dado por la imprescindible necesidad de las circunstancias de la guerra y que, como se consignara en el decreto del 8 de noviembre de 1865, se entregaría el gobierno al nuevo presidente, pues al restablecerse en toda la República la acción del gobierno nacional era posible que el pueblo eligiera a sus mandatarios con absoluta libertad. Pero además de esto, como se anticipaba, en el cuarto de sus puntos la convocatoria señalaba que si bien la constitución podía ser adicionada y reformada —lo que no debería hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios esta-

blecidos en ella por la experiencia de la grave crisis que acababa de pasar la Nación—, parecía oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes expresara su libre y soberana voluntad sobre si quería autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pudiera adicionar o reformar la carta federal sin pasar por las formalidades que exigía la propia norma fundamental en algunos puntos determinados, que podían ser importantes 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. En la convocatoria se señalaba que parecía oportuno comprender en la apelación al pueblo que se expresara también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los estados. Esos puntos se encontraban establecidos en el punto noveno de la convocatoria y eran los 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 á las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara ó cámaras en que se deposite el poder legislativo.

Tercero. Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, ó 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, ó de los secretarios del despacho.

Cuarto. Que la diputación ó fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso á sesiones extraordinarias.

Quinto. Que se determine el modo de proveer á la sustitución provisional del poder ejecutivo, en caso de faltar á la vez

el presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El órgano encargado de realizar el escrutinio de los votos emitidos sobre estas reformas sería el Congreso de la Unión, que se declararía autorizado para hacerlas si resultase por la afirmativa la mayoría absoluta del número total de los votos emitidos sobre las modificaciones a la Constitución en las elecciones primarias.

La convocatoria fue acompañada de una circular elaborada por Lerdo de Tejada, en la que se explicaba que el gobierno tenía la convicción de que los cinco puntos propuestos eran muy importantes para el mejor régimen administrativo, por lo que el gobierno satisfacía la conciencia de su deber con someterlos libremente a la resolución soberana del pueblo, para que la mayoría en la República resolviera si estas reformas podían hacerse o no en la Constitución federal, y para que la mayoría del pueblo de cada estado resolviera lo que considerara pertinente sobre las reformas en sus constituciones locales.

En la circular se indicaba que en tiempos ordinarios, para resolver sucesivamente sobre los puntos especiales que indicara la experiencia, no sería prudente sino ocurrir a los medios ordinarios de reforma establecidos en la misma Constitución; sin embargo, se consideraba que esos medios serían lentos, tardíos e inoportunos para resolver el conjunto de reformas que eran necesarias para la marcha normal de los poderes públicos. Por tanto, ya que la Nación iba saliendo de una crisis terrible y dolorosa, lo que aconsejaba la razón como lo más prudente, y lo que enseñaba la historia como práctica cotidiana en otros países, en épocas de crisis nacional, era apelar directamente al pueblo, con objeto de que, aleccionado ya por la experiencia, meditara y resolviera lo que considerara conveniente para asegurar su paz, tranquilidad y bienestar.

Además, se consideraba que en la elección del mejor medio para proponer las reformas no podía existir cuestión de legali-

dad, porque la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo era superior a cualquier ley, pues éste era la primera de sus fuentes. Y esto se confirmaba ya que si la propia Constitución reconocía que la libre voluntad del pueblo siempre podía cambiar esencialmente aun la forma de su gobierno, sería un absurdo que algunos mostrasen tanto celo por no modificar en nada la Constitución, pretendiendo negar al pueblo el derecho de autorizar al Congreso para reformarla. Pero los argumentos contenidos en la convocatoria y en la circular no fueron suficientes y, a pesar de que la propuesta de reformas provenía de Benito Juárez —quien había hecho triunfar la causa republicana—, debido a las rivalidades políticas que se acentuaban por la víspera del proceso electoral, estas reformas no se llevaron a cabo en ese momento. No obstante lo anterior, las reformas se concretarían más adelante, si no en la presidencia de Juárez, sí con toda la influencia de su legado.

Las elecciones se llevaron a cabo y el 8 de diciembre de 1867 el Congreso abrió sesiones, y declaró a Benito Juárez presidente constitucional el 20 de diciembre. La situación que se vivía en el país no daba cabida a la normalidad constitucional, por lo que ésta tuvo que aplazarse aun cuando el 12 de abril de 1868 el gobierno anunció que el orden constitucional estaba restablecido. Y es que, por ejemplo, Yucatán había sido declarado en Estado de sitio desde enero y en mayo el Congreso se había visto obligado a decretar la suspensión de garantías. En 1869, debido a la inseguridad en los caminos, hubo también suspensión de garantías para plagiarios y salteadores, y el 17 de enero de 1871 se declaró Estado de sitio y se suspendieron garantías en Querétaro, Zacatecas y Jalisco. Ese año se celebraron de nueva cuenta elecciones presidenciales en las que participaron Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Juárez fue el ganador en los comicios y Lerdo ocuparía la presidencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que le correspondería la vicepresidencia de la República.

El triunfo de Juárez causó el descontento de Díaz, quien se levantó dictando el Plan de la Noria, en el que señalaba que la

“reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo federal” había puesto en peligro las instituciones nacionales. Para él, en el Congreso, una mayoría regimentada por medios reprobados y vergonzosos había convertido la representación nacional en una cámara cortesana, obsequiosa y resuelta siempre a seguir los impulsos del Ejecutivo. Además, señalaba que la reelección indefinida era un mal de menos trascendencia por la perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del Poder que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses que eran las consecuencias necesarias de la inmutabilidad de los empleados de la administración pública.

Para dar fuerza a sus argumentos, Porfirio Díaz señaló en el plan:

Durante la Revolución de Ayutla salí del colegio a tomar las armas por odio al despotismo; en la Guerra de Reforma combatí por los principios, y en la lucha por la invasión extranjera sostuve la Independencia Nacional hasta reestablecer al Gobierno en la Capital de la República.

En el curso de mi vida política he dado suficientes pruebas de que no aspiro al poder, a encargo ni empleo de ninguna clase; pero he contraído también graves compromisos para con el país por su libertad e independencia, para con mis compañeros de armas con cuya cooperación he dado cima a difíciles empresas, y para conmigo mismo de no ser indiferente a los males públicos... Combatiremos, pues, por la causa del pueblo, y el pueblo será el único dueño de su victoria. “Constitución del 57 y libertad electoral” será nuestra bandera; “menos Gobierno y más libertades” nuestro programa.

Porfirio Díaz reclamaba además en el plan que la elección de presidente de la República fuera directa, personal y que no pudiera ser elegido ningún ciudadano que el año anterior hubiera

ejercido, por un solo día, autoridad o encargo cuyas funciones se extendieran a todo el territorio nacional. Con este objetivo apelaba al pueblo en los siguientes términos:

No convoco ambiciones bastardas ni quiero avivar los profundos rencores sembrados por las demasías de la administración. La insurrección nacional que ha de devolver su imperio a las Leyes y a la moral ultrajadas, tiene que inspirarse de nobles y patrióticos sentimientos de dignidad y justicia. Los amantes de la Constitución y de la libertad electoral son bastante fuertes y numerosos en el país de Herrera, Gómez Farías y Ocampo, para aceptar la lucha contra los usurpadores del sufragio popular.

Que los patriotas, los verdaderos constitucionalistas, los hombres del deber, presten su concurso a la causa de la libertad electoral, y el país salvará sus más caros intereses. Que los mandatarios públicos, reconociendo que sus poderes son limitados, devuelvan honradamente al pueblo elector el depósito de su confianza en los periodos legales, y la observancia estricta de la Constitución será verdadera garantía de paz, que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución.

Díaz tenía razón en esta última afirmación, lo que no imaginaba era que la revolución que más tarde se gestaría tendría entre sus causas precisamente sus pretensiones de perpetuarse en el poder. Pero lo importante en este punto es que después de su levantamiento Díaz sería derrotado y se vería obligado a abandonar el país.

Juárez murió el 18 de julio de 1872 y su sucesor fue Sebastián Lerdo de Tejada, quien se hizo cargo de la presidencia y, posteriormente, sería elegido para el periodo que concluiría en 1875. Lerdo de Tejada, como ya se ha visto, logró importantes reformas a la Constitución, entre las que destacaban la reinstauración del Senado y la elevación a rango constitucional de las Leyes de Reforma; sin embargo, el país aún se encontraba en un periodo

difícil, por lo que también tuvo que hacer uso de facultades extraordinarias y de la suspensión de garantías. En este contexto se llegaba a las elecciones de 1875, a las que se presentó el propio Lerdo de Tejada, quien logró que el Congreso lo declarara presidente para el periodo que comprendía los años de 1876 a 1879. No obstante lo anterior, Lerdo tuvo que enfrentar las impugnaciones tanto de José María Iglesias —que argumentaba que las elecciones eran nulas por haberse llevado a cabo en lugares en los que existía suspensión de garantías— como de Porfirio Díaz, quien defendía de nueva cuenta la no reelección.

Díaz se levantó esta vez mediante el Plan de Tuxtepec, en el cual se declaraban como leyes supremas de la República la Constitución de 1857, el acta de reformas promulgada el 25 de septiembre de 1873 y la ley del 14 de diciembre de 1874. Además, en el plan se desconocía a Lerdo de Tejada como presidente y se señalaba que tendría también el carácter de ley suprema la no reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, mientras se conseguía elevar este principio al rango de reforma constitucional por los medios legales establecidos en la Constitución. Después de la derrota de las fuerzas del gobierno en Tecoac, Sebastián Lerdo de Tejada se vio obligado a dejar el país y Porfirio Díaz, después de una breve presidencia interina a cargo de Juan N. Méndez, logró que se le reconociera como presidente de la República. Así comenzaba el primer periodo de Díaz al frente del gobierno del país.

El 1 de diciembre de 1880, Manuel González sucedió a Porfirio Díaz en el gobierno hasta 1884, año en que este último vuelve al gobierno, pues el periodo presidencial de González hacía posible que se presentara a las elecciones en virtud de que, en caso de contar con el favor de los electores, su reelección no sería inmediata. De esta forma comenzaba un largo periodo de gobierno que, mediante una serie de reformas a la Constitución para permitir la reelección inmediata rechazada años atrás por el propio Díaz, se prolongaría hasta mayo de 1911.

El camino hacia la Constitución de 1917: el Plan de San Luis

Con Díaz llegó un periodo en que un solo personaje dominaba la vida pública nacional, con un claro ascenso al principio. Por su experiencia, Porfirio Díaz buscó y consiguió convertirse en líder nato del partido liberal, centralizando la política y persiguiendo por diversos medios la conciliación en el país. Como menciona Javier Garcíadiego al referirse al Porfiriato, contra quienes pronosticaron que no tendría la capacidad para encabezar la política nacional, Díaz pronto demostró tener un instinto político inigualable que, sumado a sus experiencias biográficas y a las condiciones nacionales e internacionales, fue suficiente para consolidarlo en el poder. Así comenzó una época de continuidad gubernamental, en que la política se centraba en pocas manos, y de progreso, que, sin embargo, se fueron erosionando con el paso del tiempo.

A partir de la primera década del siglo xx, el gobierno de Díaz se vio envuelto en una crisis que no pudo superar. Diversos factores contribuyeron a este hecho y entre ellos pueden recordarse el ejercicio arbitrario del poder por parte de Porfirio Díaz, los favores que otorgaba a ciertos sectores y las persecuciones que llevaba a cabo contra otros que no eran sus partidarios o que buscaban un poco de justicia social o económica con actos que el régimen nunca estuvo dispuesto a tolerar. Esto ocasionó divisiones en la sociedad y un clima de tensión por el cierre de espacios políticos de expresión, lo que se convertiría en elementos fundamentales de la decadencia del gobierno. En el ámbito político, las cosas también fueron complicándose para el gobierno de Díaz y como muestra basta mencionar que en agosto de 1900 Camilo Arriaga invitó al Partido Liberal para celebrar un congreso el 5 de febrero de 1901, en el que las resoluciones incidían principalmente en aspectos como la lucha contra el clero, la libertad de prensa y la libertad municipal. Estos temas y la forma en que fueron abordados constituían una afrenta a la forma de

governar de Porfirio Díaz. Las críticas al gobierno aumentaban por parte de la oposición, la prensa y los diversos clubes que se iban formando; al mismo tiempo aumentaban también los destierros, los encarcelamientos o las salidas del país de quienes se oponían a Díaz. En este escenario, la oposición lanzó en 1906 el “Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano”, en el que se presentaban varias de las reformas políticas que se defendían, como la reducción del periodo presidencial a cuatro años, la supresión de la reelección para el presidente y los gobernadores, las restricciones a los abusos del clero católico y reformas en materia de libertad de prensa, así como una serie de reivindicaciones en materia social, como la jornada máxima de ocho horas y un salario mínimo o la declaración obligatoria de la instrucción hasta la edad de 14 años, con lo que el gobierno se obligaba a impartir protección, en la forma que le fuera posible, a los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la enseñanza. Este plan fue de gran importancia en esa época y abonó al deterioro de la imagen política de Porfirio Díaz.

Otro de los detonantes de mayor fuerza de la caída del general Díaz fue su edad, ya que ello implicaba pensar qué pasaría con el país ante la eventual ausencia del presidente, por lo que se buscó preparar una transición controlada mediante la reinstauración de la vicepresidencia, para que fuera precisamente el titular del Ejecutivo quien eligiera a su sucesor.

Con esta maniobra política se buscaba calmar los ánimos en la arena política, pero para el Porfiriato el efecto fue el contrario. Díaz, contra todos los pronósticos, no eligió como vicepresidente al general Bernardo Reyes, quien contaba con fuerte apoyo de la población, sino a Ramón Corral, integrante del grupo de los científicos y exgobernador de Sonora. Los reyistas entonces se radicalizaron y comenzaron a presionar a Díaz, lo que tuvo como consecuencia que, después de una serie de acontecimientos políticos, el naciente movimiento antirreeleccionista adquiriera una fuerza que no se esperaba.

Este movimiento encontró en Francisco I. Madero su figura principal. Con él, como señalara Felipe Tena Ramírez, surgió un caudillo que tenía la obstinación del iluminado y los fervores del apóstol. Contrario en principio al recurso de las armas, Madero se convirtió en el ideólogo del antirreeleccionismo y, con los recorridos que realizó por el país, fue ganando adeptos para su movimiento. De esta forma y ante la actitud de Díaz frente a sus opositores, la Convención Nacional Independiente de los partidos aliados Nacional Antirreeleccionista y Nacionalista Democrático designó como candidato a Madero para contender frente a Porfirio Díaz, quien a pesar de haber declarado a la prensa estadounidense que al concluir su periodo presidencial no aceptaría otro, finalmente decidió presentarse en las elecciones de 1910. Con la obsesión por mantenerse en el poder, de la que no había podido despojarse, Díaz intentó cerrar cualquier posibilidad a la oposición, encarcelando a Madero por un cargo insostenible. De esta forma, a pesar de los múltiples reclamos de fraude electoral se declaró reelecto, lo que hizo que los opositores consideraran la insurrección como única vía ante la opresión provocada por la dictadura que se vivía en el país.

Madero, después de fugarse de prisión el 5 de octubre de 1910, formuló en San Antonio, Texas, el Plan de San Luis Potosí, en el que se exhortaba a los mexicanos a tomar las armas y arrojar a los usurpadores del poder bajo la proclama "Sufragio Efectivo. No Reelección". Dentro del plan se señalaba que tanto el poder Legislativo como el Judicial estaban completamente supeitados al Ejecutivo; que la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existían escritos en la Constitución, pero casi podía decirse que constantemente reinaba la Ley Marcial, pues la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo servía para legalizar los despojos que cometía el fuerte. De hecho, Madero afirmaba:

[L]os jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión, no tienen otra voluntad que la del Dictador. Los Gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

De esto resulta que todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedece a una sola voluntad, al capricho del General Porfirio Díaz, quien en su larga administración ha mostrado que el principal móvil que lo guía, es mantenerse en el poder a toda costa.

Y más adelante, después de indicar que esta situación ocasionó profundo malestar a la República y que los males que en el país se vivían se agravaron con el empeño decidido del general Díaz de imponer a la Nación un sucesor, se planteaba que estas circunstancias motivaron el que muchos mexicanos se lanzaran a la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático. Además, respecto al proceso electoral de 1910, en el plan se señalaba:

[L]a actitud del pueblo antes y durante las elecciones, así como después de ellas, demuestra claramente que rechaza con energía al Gobierno del Gral. Díaz y que si hubieran respetado sus derechos electorales, hubiese sido electo para Presidente de la República.

Con estos prolegómenos, Madero, haciéndose eco de la voluntad nacional, declaraba ilegales las elecciones, con lo que entendía que la República quedaba sin gobernantes legítimos y, por tanto, asumía provisionalmente la presidencia de la República mientras el pueblo designaba a sus gobernantes conforme a la ley. De esta forma, según el plan, en primer término se declararon nulas las elecciones de presidente y vicepresidente de la

República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de diputados y senadores celebradas en junio y julio de 1910. Asimismo, se desconocía al gobierno de Díaz y todas las autoridades cuyo poder debía emanar del voto popular; sin embargo, para evitar hasta donde fuera posible los trastornos inherentes a los movimientos revolucionarios, se declaraban vigentes todas las leyes promulgadas para la administración y sus reglamentos, a excepción de aquellas que manifiestamente se hallaran en pugna con los principios proclamados en el propio plan.

Además de la Constitución y las leyes vigentes, en el plan se declaraba también como ley suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, en tanto se hicieran las reformas constitucionales respectivas. Dado que el movimiento antirreeleccionista había agotado distintas vías con el gobierno de Díaz para intentar dar inicio a la democratización del país, y que sus partidarios no habían obtenido más que represión, oídos sordos o negativas tajantes, en el plan se señalaba el día 20 del mes de noviembre, de las seis de la tarde en adelante, como la fecha en la cual todos los ciudadanos de la República tomarían las armas para arrojar del poder a las autoridades que se encontraban en el gobierno. En caso de que las autoridades presentaran resistencia armada, se les obligaría por la fuerza de las armas a respetar la voluntad popular, pero en ese caso las leyes de la guerra serían rigurosamente observadas. En el mismo sentido, las autoridades que opusieran resistencia a la realización del plan serían enviadas a prisión para que se les juzgara por los tribunales de la República cuando la revolución hubiera terminado.

El nombramiento de gobernadores provisionales de cada estado que hubiera sido ocupado por las fuerzas de la revolución sería hecho, de acuerdo con el plan, por el presidente provisional. Estos gobernadores tendrían la estricta obligación de con-

vocar a elecciones para gobernador constitucional del estado tan pronto como fuera posible, a juicio del presidente provisional. Sólo se exceptuaban de esta regla los estados que por dos años hubieran sostenido campañas democráticas para cambiar de gobierno, pues en esos casos se consideraría como gobernador provisional a quien hubiera sido candidato del pueblo, siempre que se adhiriera activamente al plan.

De acuerdo con el último punto del Plan de San Luis, las nuevas autoridades dispondrían de todos los fondos que se encontraran en las oficinas públicas para los gastos de guerra, llevando las cuentas con toda escrupulosidad. En caso de que estos fondos no fueran suficientes para los gastos de la guerra, se contratarían empréstitos, ya fueran voluntarios o forzosos, de los cuales también se llevaría cuenta escrupulosa y se otorgarían recibos en la forma debida a los interesados, a fin de que al triunfar la revolución se restituyera lo prestado.

En las disposiciones transitorias del plan se contenían también aspectos que es necesario considerar para tener una visión más clara del movimiento revolucionario. En ellas se establecía, por ejemplo, que todos los jefes, tanto civiles como militares, harían guardar a las tropas la más estricta disciplina, pues ellos serían responsables ante el gobierno provisional de los desmanes que cometieran bajo su mando, a menos que justificaran que no les había sido posible contener a sus soldados pero que hubieran impuesto a los culpables el castigo merecido. Las penas más severas serían aplicadas a los soldados que saquearan alguna población o que dieran muerte a prisioneros indefensos.

Además de estas disposiciones, en el plan se señalaba que en el caso de que el General Díaz dispusiera que fueran respetadas las leyes de la guerra y que se tratara con humanidad a los prisioneros que cayeran en sus manos, tendría su vida a salvo; sin embargo, esto no obstaría para que respondiera ante los tribunales por la forma en que había manejado los caudales de la Nación y cumplido con la ley.

Las palabras finales con las que Madero se dirigiría a los mexicanos en el Plan de San Luis dan prueba de las circunstancias que animaron el movimiento revolucionario y de lo que con él se pretendía. Estas palabras fueron:

CONCIUDADANOS: Si os convoco para que toméis las armas y derroquéis al Gobierno del Gral. Díaz, no es solamente por el atentado que cometió durante las últimas elecciones, sino por salvar a la patria del porvenir sombrío que la espera, continuando bajo su dictadura y bajo el gobierno de la oligarquía científica, que sin escrúpulos y a gran prisa están absorbiendo y lapidando los recursos Nacionales, si permitimos que continúen en el poder, en un plazo muy breve habrán completado su obra; habrán llevado al pueblo a la ignorancia y lo habrán envilecido; le habrán chupado todas sus riquezas y dejándolo en la más absoluta miseria; habrán causado la bancarrota de nuestras finanzas y la deshonra de nuestra patria, que débil, empobrecida y maniatada, se encontrará inerte para defender sus fronteras y sus instituciones.

Por lo que a mí respecta, tengo la conciencia tranquila y nadie podrá acusarme de promover la revolución por miras personales, que esté en la conciencia nacional, que hice todo lo posible por llegar a un arreglo pacífico y estuve dispuesto hasta renunciar a mi candidatura, siempre que el Gral. Díaz hubiese permitido a la Nación designar aunque fuese al Vicepresidente de la República; pero dominado por incomprensible orgullo y por inaudita soberbia, desoyó la voz de la patria y prefirió precipitarla en una revolución antes de ceder un ápice, antes de devolver al pueblo un átomo de sus derechos, antes de cumplir, aunque fuese en las postrimerías de la vida, parte de las promesas que hizo en la Noria y Tuxtepec.

Él mismo justificó la presente revolución, cuando dijo: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución”.

Si en el ánimo del General Díaz hubiesen pesado más los intereses de la Patria, que los sórdidos intereses de él y de sus consejeros, hubiera evitado esa revolución, haciendo algunas concesiones al pueblo; pero ya que no lo hizo... ¡tanto mejor! El cambio será más rápido y más radical, pues el pueblo mexicano, en vez de lamentarse como un cobarde, aceptará como un valiente el reto, y ya que el General Díaz pretende apoyarse en la fuerza bruta para imponerle un yugo ignominioso, el pueblo recurrió a la misma fuerza bruta para sacudir ese yugo, para arrojar a ese hombre funesto del poder y para reconquistar su libertad.

CONCIUDADANOS: No vaciléis, pues, un momento: tomad las armas, arrojad del poder a los usurpadores, recobrad vuestros derechos de hombres libres y recordad que nuestros antepasados nos legaron una herencia de gloria, que no podemos mancillar. Sed como ellos fueron: “invencibles en la guerra, magnánimos en la victoria”.

Sufragio Efectivo. No Reelección.
San Luis Potosí, octubre 5 de 1910

Con este llamado, en noviembre de 1910 comenzaría la Revolución mexicana. Este movimiento, sin embargo, no estalló como aspiración de un nuevo orden constitucional; antes bien, el proceso de nacimiento de la Constitución de 1917 partía del agotamiento del modelo porfirista, en cuanto a su capacidad de resolver problemas reales de convivencia política, y para dar salida a las inéditas manifestaciones de una sociedad que se había diferenciado poderosamente desde aquella hora en que había visto la luz la primera constitución de Querétaro.

El 20 de noviembre, día marcado por Madero para que el pueblo tomara las armas, la respuesta de éste no tuvo gran fuerza pues sólo se vivieron algunos pequeños levantamientos que fueron minimizados por la opinión pública. Pero ese inicio va-

cilante sería el preámbulo de una serie de levantamientos que aumentaban mes con mes, hasta que en abril se convirtieron en un verdadero problema para Díaz que el ejército no pudo contener. De hecho, en mayo de 1911 los rebeldes se levantaron en Ciudad Juárez y las fuerzas federales cayeron derrotadas, con lo que el grupo revolucionario obligó a negociar la capitulación del gobierno. Porfirio Díaz se vio entonces constreñido a renunciar a la presidencia y salió del país, en tanto se conformó un gobierno de transición en el cual el presidente interino sería Francisco León de la Barra. Después de este hecho se llevaron a cabo las elecciones en que triunfó Francisco I. Madero, a quien acompañó, como vicepresidente, José María Pino Suárez.

Los esfuerzos de Madero en la presidencia por tratar de mantener dentro del diálogo democrático a las distintas fuerzas divergentes que existían en el país, sin embargo, no rendiría los frutos esperados. De hecho, dado que muchos grupos no coincidían con las políticas maderistas, más temprano que tarde comenzaron a mostrar su oposición al gobierno de quien había encabezado el movimiento antirreeleccionista. Entre estos grupos se encontraba parte de la prensa, algunos grupos militares y ciertos movimientos sociales, como los encabezados por Emiliano Zapata y Pascual Orozco, quienes, insatisfechos por la lentitud de las reformas en el ámbito social, se pronunciaron contra el gobierno maderista. En este contexto se pronunció el Plan de Ayala, por medio del cual se desconocía a Madero como presidente de la República, se pedía la restitución de tierras usurpadas pagando indemnización y la dotación de ejidos y tierras mediante expropiación, así como la asignación de éstas a las viudas y huérfanos de revolucionarios.

Con pretensiones totalmente distintas se sublevaron también otros grupos, entre los que se cuentan los encabezados por los porfiristas Bernardo Reyes y Félix Díaz. Estos levantamientos serían controlados y tanto Reyes como Díaz fueron enviados a prisión; sin embargo, en febrero de 1913 un grupo de militares federales, dirigidos por el general Manuel Mondragón, dio inicio en la

capital a un levantamiento armado a favor de los generales que habían sido encarcelados. Ambos fueron liberados, aunque Reyes murió al tratar de entrar a Palacio Nacional en el primer día del acontecimiento conocido como la Decena Trágica; por su parte, Félix Díaz se encerró en la Ciudadela y, posteriormente, participó junto con el embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilson, en la definición de la traición que encabezaría Victoriano Huerta y que tuvo como resultado la aprehensión de Madero y Pino Suárez.

Estos acontecimientos incidieron de manera muy importante en el curso de la historia nacional, pues en prisión Madero y Pino Suárez tuvieron que renunciar a sus cargos, con lo que Huerta tomó el poder después de la renuncia de Pedro Lascuráin, quien estuvo al frente del Ejecutivo sólo por 45 minutos. Después de las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulgó un decreto por el que la legislatura estatal desconocía el gobierno de Huerta y, más tarde, la legislatura de Sonora haría lo mismo. Los asesinatos de Madero y Pino Suárez, ocurridos el 22 de febrero de 1911, desataron diversas reacciones en todo el país. Carranza organizó un ejército al que se le dio el adjetivo de constitucionalista porque con él se pretendía restaurar el orden constitucional roto por las acciones de Huerta. Al gobernador de Coahuila se sumaron también otros grupos al frente de personajes como Villa y Álvaro Obregón; por su parte, Emiliano Zapata también desconoció el gobierno del usurpador.

De esta manera, como reacción ante los acontecimientos que originaron una nueva etapa de luchas en el país, el 26 de marzo de 1913 se firmó el Plan de Guadalupe, en el que se desconocía a Victoriano Huerta como presidente de la República, a los poderes Legislativo y Judicial de la federación, y a los gobiernos de los estados que aún reconocieran a los poderes federales 30 días después de publicado el plan. Asimismo, en este documento se nombraba como primer jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza y se establecía que al ocupar dicho cuerpo armado la ciudad de México, el propio Carranza o quien lo hu-

biere sustituido en el mando se encargaría interinamente del poder Ejecutivo. En el plan se señalaba también que quien ocupara la presidencia interina convocaría a elecciones generales cuando se hubiera consolidado la paz y asumiría el cargo de gobernador provisional en los estados cuyos gobiernos hubieron reconocido al de Huerta, convocando a elecciones locales después de que hubieran tomado posesión de sus cargos los ciudadanos electos para ejercer los poderes de la federación.

La idea que se tenía al firmar el plan era, antes que nada, la de derrotar al usurpador, para después dar paso a las reformas necesarias en el país. Lo primero se cumplió cuando en Teoloyucan, el 13 de agosto de 1914, se pactó la entrega de la capital y la disolución del ejército federal, con lo que el camino para las reformas que afectarían el ámbito social se abrió.

El Ejército Constitucionalista entró en la ciudad de México el 15 de agosto de 1914 y Venustiano Carranza llegó cinco días más tarde. Ya en la capital, el 5 de septiembre, Carranza convocó a una convención de gobernadores y generales con mando de fuerza que debía reunirse a partir del primer día de octubre. El jefe del Ejército Constitucionalista leyó ante la convención un trascendental mensaje en el que se señalaba que los mandos del ejército habían convenido implantar las reformas sociales y políticas que eran imprescindibles para colmar las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica. Entre éstas se encontraban el aseguramiento de la libertad municipal, la resolución del problema agrario, la limitación de horas de trabajo y el mejoramiento de las condiciones económicas de la clase obrera, reformar los aranceles y la legislación bancaria y dar al matrimonio su verdadero carácter de contrato civil.

Días después la convención se trasladó a Aguascalientes por considerar que esta ciudad era neutral y que en ella se contaría con la presencia de otros grupos revolucionarios, como la División del Norte y el Ejército Libertador del Sur. A partir del 10 de

octubre, los trabajos de este cuerpo colegiado se desarrollarían en el Teatro Morelos de la capital de Aguascalientes, con la presencia de representantes de todos los grupos revolucionarios que, después de algunos días, designarían como presidente interino a Eulalio Gutiérrez. Esta designación no fue aceptada por Carranza y con ello se confirmó la escisión entre los constitucionales y los grupos encabezados por Villa y Zapata. No obstante lo anterior, todos estos grupos coincidían en que eran imperantes diversas reformas en el ámbito social; de hecho, el 12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en Veracruz una serie de adiciones al Plan de Guadalupe que apuntaban en esa dirección. Así, en el artículo 2° del decreto mediante el cual se daban estas modificaciones se señalaba:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad raíz; legislación para mejorar las condiciones de vida del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Ejército, reforma de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los estados; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en el futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, todas las demás leyes que se estimen

necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.

Las reformas con contenido social que, hay que decirlo, ya habían comenzado en algunas entidades de la República, continuaron por parte de los constitucionalistas a partir de las adiciones al Plan de Guadalupe. De esta forma, por medio de diversos decretos se expedieron, entre otras, la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio, la Ley Agraria y la Obrera, la de reformas al código civil y la de abolición de las tiendas de raya. Dichas reformas se daban en una época en que se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución de 1857.

Más tarde, como señala Tena Ramírez, una vez que los villistas habían sido vencidos y los zapatistas relegados a su región de origen, llegó el tiempo de restablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: en primer lugar la restauración lisa y llana de la Constitución de 1857, lo que podría obstruir la reforma político-social que se había iniciado; la revisión de la norma fundamental mediante el procedimiento establecido en ella, algo que demoraría o menoscabaría la reforma y, finalmente, la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución o de expedir una nueva. Entre estas opciones, pensando que aplazar las reformas era ponerlas en peligro, se decidió que la mejor solución era convocar a un Congreso Constituyente a efectos de, en palabras de Palavicini, “constituir a la revolución”.

La instalación del Congreso Constituyente de 1917 y el proyecto de Venustiano Carranza

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza emitió un decreto con el que se modificaban algunos de los artículos del decreto del 12 de diciembre de 1914, mediante el cual se adicionaba el Plan de Guadalupe. Este decreto fue de suma impor-

tancia porque en él se adelantaba la convocatoria al Congreso Constituyente.

En sus considerandos, el decreto señalaba que la primera jefatura había tenido siempre el deliberado y decidido propósito de cumplir con toda honradez y eficacia el programa revolucionario, por lo que había expedido disposiciones directamente encaminadas a preparar el establecimiento de aquellas instituciones que hicieran posible y fácil el gobierno del pueblo y que aseguraran la situación económica de las clases proletarias, las cuales habían sido las más perjudicadas con el sistema de acaparamiento y monopolios adoptado por gobiernos anteriores. Asimismo, se disponía que se proyectaran todas las leyes ofrecidas en el artículo 2º del decreto mediante el que se adicionaba el Plan de Guadalupe, en especial las relativas a las reformas políticas que debían asegurar la verdadera aplicación de la Constitución de la República y la efectividad y el pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país; sin embargo, se manifestaba que al estudiar con atención esas reformas se había encontrado que si bien algunas de ellas no afectaban la organización y funcionamiento de los poderes públicos, sí había en cambio otras que tenían que tocar forzosamente éste y aquélla, así como también que de no hacerse estas últimas reformas seguramente se correría el riesgo de que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansaba y del alto ideal que aspiraba a realizar el gobierno de la Nación, continuaría siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia había tenido el país.

Por las razones aludidas, se estimaba indispensable hacer esas reformas; sin embargo, para evitar que los enemigos de la Revolución las combatieran y a fin de evitar el aplazamiento de aquellas que eran necesarias para obtener la concordia de todas las voluntades y la coordinación de todos los intereses, por una organización más adaptada a la situación que se vivía en esa

época en el país y, por lo mismo, más conforme con el origen, antecedentes y estado intelectual, moral y económico del pueblo mexicano, a efecto de conseguir una paz estable implantando de una manera sólida el reinado de la ley, es decir, el respeto de los derechos fundamentales para la vida de los pueblos y el estímulo a todas las actividades sociales, se hacía indispensable buscar un medio que, al satisfacer estas dos necesidades, no mantuviera indefinidamente la situación extraordinaria en que se encontraba el país a consecuencia de los cuartelazos que habían producido la caída del gobierno legítimo, los asesinatos de los supremos mandatarios, la usurpación huertista y los trastornos causados por la defección del Ejército del Norte.

Al plantear así el problema, según se lee en el decreto, se consideraba que el único medio de alcanzar esos fines era convocar a un Congreso Constituyente, por cuyo conducto la Nación expresara de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirían y resolverían en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que desde hacía tiempo estaban reclamando una solución que lograra satisfacer ampliamente las necesidades públicas, se obtendría que el régimen legal se implantara sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atrevería a impugnarlos.

La convocatoria al Constituyente, de acuerdo con lo planteado en los considerandos del decreto, no era contraria a los procedimientos que se establecían en la Constitución de 1857 para su reforma, porque éstos no podían constituir una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo, ya que dicha soberanía residía en éste de manera esencial y originaria, por lo mismo ilimitada, según lo reconocía el artículo 39 de la misma Constitución. Además se manifestaba, en corroboración de este planteamiento, que nadie había puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que había expedido la Constitución de 1857, ni mucho menos puesto en duda la legitimidad de ésta a pesar

de que para expedirla no se habían seguido las reglas que la Constitución de 1824 fijaba para su reforma, por lo que no podría explicarse que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.

Con el fin de acallar las voces que podrían hacer desconfiar a la opinión pública indicando el peligro de tocar la Constitución de 1857, en este documento se declaraba que con las reformas que se proyectaban no se trataba de fundar un gobierno absoluto, sino que se respetaría la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la Nación residía en el pueblo y que era éste el que debía ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los estados, seguiría dividido para su ejercicio en tres poderes, que serían verdaderamente independientes, y, en una palabra, que se respetaría escrupulosamente el espíritu liberal de la Constitución, a la que sólo se quería purgar de los defectos que tenía, ya por la oscuridad o contradicción de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que había en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le habían hecho en el pasado.

Con estos prolegómenos, el decreto establecía en su artículo 4º:

Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse... Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del

Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

Para ser elegido diputado al Congreso Constituyente serían necesarios los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión y no podrían serlo, además de los individuos que tuvieran los impedimentos establecidos en esa norma fundamental, los que hubieran ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.

En el decreto se establecía también que una vez instalado el Congreso Constituyente, el primer jefe del Ejército Constitucionalista le presentaría un proyecto de constitución reformada para que se discutiera, aprobara o modificara, en la inteligencia de que dicho proyecto comprendería las reformas dictadas y las que se expidieran hasta que se reuniera ese cuerpo constituyente. Además, se determinaba que éste no podría ocuparse de otro asunto y que debía desempeñar su cometido en un periodo que no excedería de dos meses. Una vez concluido su encargo, se expediría la Constitución para que el jefe del poder Ejecutivo convocara, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolvería.

Parte de la clase política se sorprendió por el anuncio de Carranza y esa sorpresa aumentó cuando sólo cinco días después de expedido el decreto se lanzó la convocatoria formal al Constituyente. Como menciona Ferrer de Mendiola, en ella se contenía una reglamentación de las labores del Congreso elaborada por los abogados de la primera jefatura o de la secretaría de Gobernación que se antojaba demasiado minuciosa; pero en ello no podía verse sino la intención de facilitar las labores del Congreso, a fin de evitar discusiones sobre asuntos reglamentarios, dada la brevedad de tiempo que se le había dado para el desem-

peño de sus labores. Y es que en la convocatoria se señalaba la ciudad de Querétaro como el lugar en que debía reunirse el Constituyente; se establecía que la elección de los diputados que lo conformarían sería directa y se llevaría a cabo el 22 de octubre de 1916 en los términos que establecía la ley electoral que se expidió en esa misma fecha; se determinaban los censos y la división territorial que servirían como base en las elecciones; se enumeraban las causas de inelegibilidad al cargo de diputado del Congreso Constituyente, y se consignaba que las sesiones de este órgano colegiado se registrarían por el reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial en sus tres primeras sesiones.

Asimismo se señalaba que el propio Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiere sobre ellas, además de establecer que éstos no podrían ser molestados por las opiniones que emitieran en el ejercicio de su cargo y gozarían de fuero constitucional durante el tiempo que éste durara. En la convocatoria también se determinaba quiénes serían considerados vecinos de un estado para efectos de la elección a diputado; se señalaba el quórum que debía existir para los trabajos del Constituyente, la existencia de una junta preparatoria del Congreso que tendría lugar el 20 de noviembre de ese año, la forma en que protestarían su cargo los integrantes del Congreso y la remuneración que debían percibir durante el tiempo de sus funciones

En la convocatoria se establecía que el primer jefe del Ejército Constitucionalista concurriría al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentaría el proyecto de constitución reformada; este proyecto sería discutido y una vez que hubieran concluido las labores del Congreso, se firmaría la Constitución y se citaría a sesión solemne, para que en ella sus miembros protestaran cumplirla fiel y patrióticamente. También

protestaría el cumplimiento de la Constitución ante el propio Congreso el jefe del Ejército Constitucionalista, y ante los funcionarios correspondientes todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República.

Después de una enorme actividad propagandística por parte de los constitucionalistas, la convocatoria se fue conociendo en el país y los grupos políticos se prepararon para tomar parte en la lucha electoral. Incluso algunos de ellos, que en principio eran contrarios a la idea de convocar un Constituyente, cambiaron de opinión cuando se intensificó la propaganda a favor del nuevo Congreso. Se empezaron a preparar entonces las diversas fuerzas políticas —la mayoría de carácter liberal— para contender en las elecciones que se efectuaron el 22 de octubre de 1916. En general las elecciones fueron tranquilas, aunque se consignaron algunas irregularidades ante los jueces de distrito y no pudo llevarse a cabo la votación en 28 distritos.

Después de celebrarse diversas juntas preparatorias, el 30 de noviembre de 1916 se eligió la mesa directiva del Congreso Constituyente, que quedó integrada por Luis Manuel Rojas como presidente, Cándido Aguilar como primer vicepresidente y Salvador González Torres como segundo vicepresidente. Como secretarios fueron elegidos Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos, mientras que como prosecretarios fueron designados Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez. Después de rendir protesta, el presidente del Congreso tomó la de los diputados al Congreso Constituyente, para hacer la siguiente declaratoria:

El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto de 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido.

Intervinieron después de la declaratoria Alfonso Cravioto, Francisco J. Múgica, Juan N. Frías, Alonzo Romero, Alfonso Herrera, Cándido Aguilar, Manuel Herrera, Emiliano P. Nafarrate, Cayetano Andrade, Marcelino Dávalos y Antonio de la Barrera. De esta forma se preparaba la instalación del Congreso que daría vida al texto constitucional de 1917.

El primer día de diciembre de 1916, en el Teatro Iturbide y sus alrededores se respiraba un ánimo inusual causado por las expectativas que llevaba consigo el inicio de los trabajos del Constituyente. En un recinto que Jesús Romero Flores describió como “lujosamente engalanado”, el diputado López Lira comenzó a pasar lista minutos antes de las cuatro de la tarde. De esta forma, con una asistencia de 151 diputados se declaró abierta la primera sesión del Congreso a la que, cumpliendo con lo señalado en la convocatoria, acudió Venustiano Carranza. Después de que el presidente del Congreso declarara abierto el periodo único de sesiones del Constituyente, el jefe del Ejército Constitucionalista leyó un memorable discurso en el que explicaba las causas y los motivos del proyecto de reformas que sometía a consideración de los diputados.

En su mensaje ante el Constituyente, Carranza señaló que la Constitución de 1857 llevaba indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que había producido la revolución más grande presenciada en el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se había hecho por Inglaterra y Estados Unidos. Sin embargo, señalaba también que desgraciadamente los legisladores de 1857 se habían conformado con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos según las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción, de manera que la Constitución tenía en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se habían condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero

de las que no había podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

Así anticipaba Carranza sus críticas al modelo constitucional derivado de la carta de 1857. Para él, los derechos individuales que la Constitución declaraba eran la base de las instituciones sociales y habían sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquélla se habían dado en la República. El primer jefe del Ejército Constitucionalista consideraba también en su mensaje que las leyes orgánicas del juicio de amparo, lejos de haber llegado a un resultado pronto y seguro, no habían hecho otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciendo casi imposible la acción de los tribunales; además, agregaba que el recurso de amparo, establecido con un alto fin social, se había desnaturalizado hasta convertirse en arma política. Tampoco se había cumplido el principio de división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo había estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes se habían ejercido por una sola persona. Igualmente había sido una promesa vana el precepto que consagraba la federación de los estados que formaban la República mexicana, estableciendo que ellos debían ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demostraba que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no había sido más que nominal, porque el poder central era el que siempre había impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, Carranza señalaba que había sido vana también la promesa de la Constitución de 1857 relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de ese principio los poderes del Centro habían, entre otras cosas, dejado que en cada entidad federativa se entronizaran verdaderos cacicazgos.

Después de este análisis sobre las razones por las que era necesario convocar a un Congreso Constituyente, Carranza hizo una síntesis de las reformas que proponía. Señalaba, por ejemplo, que se daría a las instituciones sociales su verdadero valor, se orientaría convenientemente la acción de los poderes públicos y se terminarían hábitos y costumbres sociales y políticas, es decir, procedimientos de gobierno que hasta esas fechas no habían podido fundamentarse, debido a que si el pueblo mexicano no creía en un pacto social en que reposara toda la organización política, ni en el origen divino de un monarca, sí comprendía bien que las instituciones que tenía, si bien proclamaban altos principios, no se amoldaban a su manera de sentir y de pensar y carecían por completo de vida por un despotismo militar enervante y por explotaciones inicuas que habían arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina. Por ello, el jefe del Ejército Constitucionalista proponía cambios a fin de otorgar a los derechos las garantías debidas, para establecer instrumentos de seguridad social, modernizar el procedimiento criminal, regular aspectos relacionados con la propiedad y tenencia de la tierra, combatir los monopolios, fortalecer el municipio, hacer efectiva la división de poderes, etc. Una vez expuestas las reformas que planteaba, Carranza terminaba su mensaje a los diputados constituyentes con las siguientes palabras:

El Gobierno de mi cargo cree haber cumplido su labor en el límite de sus fuerzas, y si en ello no ha obtenido todo el éxito que fuera de desearse, esto debe atribuirse a que la empresa es altamente difícil y exige una atención constante que me ha sido imposible consagrarle, solicitado, como he estado constantemente, por las múltiples dificultades a que he tenido que atender.

Toca ahora a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda la fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra patria, la que

tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas.

Querétaro, Qro. 1 de diciembre de 1916

Así concluyó Carranza su discurso frente a un Congreso Constituyente de lo más heterogéneo en cuanto a ideologías y a las actividades de sus integrantes.

Al día siguiente se efectuó la primera sesión ordinaria en la que se designó una comisión encargada de dictaminar las iniciativas que se habían presentado para reformar el Reglamento Interior del Congreso de la Unión. El 4 de diciembre se comenzó a discutir el proyecto de reformas al reglamento y en la siguiente sesión se aprobaron las comisiones de Administración, Corrección de Estilo, Diario de los Debates y Archivo y Biblioteca. Para conformar la Comisión de Constitución se propuso como presidente a José Natividad Macías, pero hubo oposición a su nombramiento por parte de diversos diputados, ya que éste había participado en la redacción del Proyecto de Reformas. Por este motivo, tanto la elección de esa comisión como la de las dos secciones del Gran Jurado tuvieron que aplazarse. Mientras que la elección de la primera y segunda comisiones del Gran Jurado se efectuaron en la sexta sesión ordinaria, no fue sino hasta la siguiente que se eligió la Comisión de Constitución, después de declinar la presidencia del Congreso la facultad de proponerla. La comisión quedó integrada finalmente por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. En esa misma sesión se leyó el Proyecto de Constitución reformada propuesto por Carranza, que se turnó de inmediato a la Comisión de Constitución para su dictamen. En la siguiente reunión del Congreso, que se realizó el 11 de diciembre de 1916, se leyeron tanto el preámbulo como los dictámenes de los artículos 1º a 4º propuestos por la Comisión de Constitución, con lo que se iniciaban los debates en los que se discutiría el proyecto

de Carranza y que tendrían como resultado la Constitución que hasta la fecha nos rige.

El proceso constituyente: principios rectores y decisiones fundamentales del texto constitucional

El Constituyente comenzó sus sesiones ordinarias teniendo como base un proyecto de reformas que buscaba mejorar la manera en que se protegían los derechos y dar estabilidad al país mediante el fortalecimiento de algunas instituciones de primer orden; sin embargo, los principales reclamos que eran fruto de la Revolución, relacionados con temas como la tenencia de la tierra o las condiciones de trabajo, se trataban en el proyecto de manera un tanto ligera, por lo que la propuesta de Carranza fue objeto de fuertes críticas tanto dentro como fuera del Constituyente.

Las fracciones parlamentarias que integraban el Constituyente estaban identificadas sobre todo con grupos extremos: las izquierdas exaltadas y progresistas, bajo el liderazgo de Álvaro Obregón, estaban compuestas por individuos que habían peleado en los campos de batalla y que buscaban, como primer punto de su agenda, la destrucción del pasado reciente, mientras que las derechas moderadas, lideradas por Carranza, estaban conformadas sobre todo por exdiputados renovadores, técnicos jurídicos y políticos profesionales. Sin embargo, debe anotarse que la mayoría de los diputados era libre de partidismos y podía fungir como fiel de la balanza entre los grupos más radicales.

Del proyecto original de Carranza permanecieron los cambios en la organización política del país, mientras que los artículos fundamentales se debieron al ala jacobina; ello trajo consigo la incorporación de propuestas y demandas de las diversas corrientes revolucionarias.

El texto constitucional confirmó el sistema federal conformado por estados autónomos en su régimen interior y mantuvo

la separación de poderes. Constituyó un poder Legislativo en dos cámaras —de manera congruente con su renovado ímpetu federalista— y proveyó de gran fuerza al Ejecutivo como mecanismo de estabilidad y paz. Continuó también la tradición constitucional mexicana al reconocer la soberanía popular como base del sistema democrático; sin embargo, el ámbito en el que se presentarían diferencias mayores entre el texto de 1857 y el del constituyente de 1917 sería el de las garantías individuales y sociales. En el texto de 1917 se mantienen las libertades individuales reconocidas en la Constitución de 1857, pero se amplían tanto en su sentido jurídico como en el ámbito de su aplicación y en su forma de cumplimiento. Y es que desde el discurso que Carranza pronunció el 1 de diciembre de 1916, el jefe del Ejército Constitucionalista había mostrado su disposición para establecer una definición más clara y precisa de las garantías individuales a fin de alcanzar una protección efectiva de los derechos por medio de la separación clara de las esferas del individuo y la autoridad.

Con la idea de conseguir una más eficaz protección de los derechos, se realizaron diversas reformas que inyectaban una nueva concepción sobre éstos más acorde con el positivismo que defendía gran parte de los constituyentes. Así, el artículo 1º se modificó de tal manera que en él ya no se establecía que los derechos del hombre eran la base y objeto de las instituciones sociales, sino que se consignaba que en la República todo individuo gozaría de las garantías que otorgaba la Constitución, las cuales no podrían restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones establecidas en el propio texto constitucional. En este sentido, Carranza propuso un cambio importante al suprimir la excepción contemplada en el texto original de la Constitución de 1857 en la que se establecía que la suspensión no abarcaba aquellas garantías que aseguraban la vida del hombre. Se pensaba que con esa excepción la medida podría perder su fuerza y eficacia en casos extremos como los que se presentaban en caso de rebelión.

Con el artículo 3º se dieron algunos de los debates más interesantes que hicieron que incluso Carranza se presentara a escuchar los argumentos que los constituyentes emplearon para cambiar su proyecto. Originalmente, Carranza había propuesto que ese artículo estableciera la plena libertad de enseñanza, señalando que sería laica la que se diera en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria, elemental y superior que se impartiera en los mismos establecimientos. Sin embargo, este proyecto planteado por Carranza no prosperó y la primera Comisión de Constitución —tuvo que instalarse una segunda durante las labores del Constituyente para que éste lograra cumplir con su cometido en el tiempo marcado para ello— decidió no aprobarlo, cambiándolo por el siguiente:

Artículo 3º. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno.

La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Esta propuesta, que fue acompañada por Francisco J. Múgica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga, tampoco se reflejaría en el texto constitucional definitivo, pues hubo oposición y argumentos contra la redacción propuesta por la Comisión de Constitución. De hecho, uno de los integrantes de esta comisión, Luis G. Monzón, argumentó, en uno de los extremos más radicales, que la enseñanza religiosa contenía ideas abstrac-

tas que no podían ser asimiladas por la niñez y que ésta podría contrariar su desarrollo psicológico natural o deformar su espíritu, por lo que el Estado debía proscribir toda enseñanza religiosa en escuelas oficiales o particulares. Más moderado fue Alfonso Cravioto, quien para atemperar el anticlericalismo, que consideraba reflejado en exceso dentro del dictamen de la comisión, señaló que las ideas vertidas en él no aplastaban la frailería, sino algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano. Y es que a su entender la libertad de enseñanza debía considerarse como un derivado de la libertad de opinión, de esa libertad que para la autonomía de la persona humana era la más intocable, la más intangible y la más amplia. Con planteamientos en esa dirección, Cravioto pedía que se rechazara el dictamen propuesto.

Hubo también argumentos mediante los cuales se intentó hacer que prevaleciera el proyecto de Carranza. Algunos de los más destacados en ese sentido fueron los de Félix F. Palavicini, quien señalaba que la comisión se había equivocado en la redacción propuesta para el artículo 3º por falta de lectura del proyecto de la constitución, pues en su opinión el asunto de fondo no era saber que se combatía al clero, sino preguntarse si se iba a modificar por completo el credo liberal que habían empleado como bandera o si se iba a sostener que un individuo por sólo pertenecer a una congregación no podía enseñar francés o inglés. De esta manera, Palavicini expresa su reproche frente a la comisión, por el hecho de que ésta no hubiese guardado el debido respeto al primer jefe y hubiese rechazado de plano el articulado por él propuesto.

Finalmente, después de una serie de discusiones sobre los alcances del artículo 3º, el 16 de diciembre se discutió su nueva redacción, cuyo dictamen fue aprobado por 99 votos a favor por 58 en contra. La redacción final de este artículo fue la siguiente:

Artículo 3º. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los

establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El artículo 5º, referente al trabajo, fue otro de los preceptos que mayores discusiones provocó en el Constituyente. En su proyecto, Carranza proponía un texto con escasas innovaciones respecto a la Constitución de 1857, dado que se dejaba el desarrollo de la materia laboral al legislador secundario. La propuesta del jefe del Ejército Constitucionalista se planteaba en los siguientes términos:

Artículo 5º. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa del trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

Esta propuesta fue aprobada por la Comisión de Constitución con algunas modificaciones. La más importante era la adición de un último párrafo en que se establecía que la jornada máxima de trabajo no excedería de ocho horas aunque éste hubiera sido impuesto por sentencia judicial y se consignaba el descanso hebdomadario obligatorio y la prohibición del trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Con las disposiciones contenidas en este párrafo se planteaba un gran avance al constitucionalizar aspectos fundamentales en el ámbito laboral; no obstante lo anterior, la propuesta no dejó satisfecha a la asamblea, pues se cuestionaba el hecho de que Carranza tratara como un aspecto secundario una de las demandas que se había defendido con mayor fuerza durante la Revolución. Se presentaron dos dictámenes por parte de la comisión que fueron objetados, pues, por un lado, había un grupo de diputados que consideraba incorrecto introducir en un texto constitucional aspectos como la jornada de trabajo, las condiciones de higiene en los centros laborales o el salario mínimo. Comenzó así una serie de discusiones en las que el dictamen del artículo 5° fue impugnado, pues se consideraba que éste no resolvía los problemas de la clase trabajadora.

Héctor Victoria, quien fuera mecánico en los ferrocarriles de Yucatán, argumentaba que el problema obrero no se estaba tratando en el Constituyente con el respeto y la atención que se merecía, pues a su juicio era necesario que en el artículo 5° se fijaran las bases constitucionales sobre las que los estados tendrían la libertad de legislar en materia de trabajo. Eran tantas las expectativas de algunos legisladores que incluso se propuso crear un artículo especial en el que se tratara la materia laboral. Alfon-

so Cravioto fue quien hizo la propuesta argumentando lo siguiente:

Estoy de acuerdo con el criterio general de la Comisión, ésta no ha andado tan desacertada al pretender establecer ciertas bases reglamentarias dentro del artículo 5°. Vengo a insinuar la conveniencia de trasladar la cuestión obrera a un artículo especial para mejor garantía y mejor seguridad a los trabajadores.

Cravioto señaló también que además de las reformas meramente políticas que la Revolución había proclamado por conducto del primer jefe, tenían que abordarse las reformas sociales de los renovadores y, por el bien del pueblo, era válido intercalar asuntos reglamentarios en el derecho constitucional. De esta forma, Cravioto propuso que la comisión retirara del artículo 5° todas las cuestiones obreras para que con amplitud se presentara un artículo especial que, en sus palabras, sería el más glorioso. Y es que para él:

Así como Francia, después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.

Después de relevantes intervenciones por parte de algunos diputados constituyentes, como José Natividad Macías, el presidente de la comisión, Francisco J. Múgica, preguntó si debía agregarse al artículo 5° todo lo que no se había puesto en la comisión o si debía hacerse un capítulo especial para incluir estas cuestiones. Finalmente, como resultado de la respuesta que se dio a la interrogante de Múgica, el dictamen se retiró de la comisión y, posteriormente, en una serie de reuniones fuera de la

Cámara se dio vida al proyecto del artículo 123, con la participación de un buen número de diputados que buscaban incluir en el texto constitucional un capítulo que contuviera garantías de carácter social en beneficio de los trabajadores. De esta forma, el 13 de enero de 1917 se presentó a la asamblea el proyecto de reforma al artículo 5º, en el cual, siguiendo un plan trazado por el diputado Pastor Rouaix en unión de José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, se proponían las bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República.

El proyecto fue planteado como el Título VI, dedicado en exclusiva al trabajo, que contenía solamente un artículo con 28 fracciones en las que se fijaba la duración de la jornada nocturna, así como aquella que deberían cubrir los mayores de 12 y los menores de 16 años; se regulaba el trabajo de las mujeres durante el embarazo; se contemplaban diversas disposiciones relacionadas con el salario mínimo y se consignaba su inembargabilidad; se establecía el descanso semanal obligatorio; se determinaba que a trabajo igual debía corresponder salario igual, y se planteaba la responsabilidad de los patrones por los accidentes del trabajo. Se contemplaba también la coligación tanto de los obreros como de los patrones; se establecían el derecho de huelga y los paros, y se consignaban los consejos de conciliación y arbitraje para resolver los conflictos que se presentaran entre el capital y el trabajo. En resumen, se contemplaba una serie de disposiciones de derecho individual y colectivo del trabajo que darían una nueva identidad al texto constitucional planteado al Constituyente.

El dictamen se turnó a la Comisión de Constitución, que solamente agregó algunas fracciones al artículo 123 propuesto, contenido en un nuevo título al que se denominó “Del trabajo y la previsión social”. En ese dictamen se incluyó también el artículo 5º, que continuó contemplando ciertos aspectos en materia laboral, por lo que después de una amplia discusión en la asam-

blea y de varias semanas en juntas particulares, ambos artículos quedaron aprobados por unanimidad, con 163 votos, en la sesión del 23 de enero de 1917.

Otra discusión interesante dio inicio en la vigésima sesión ordinaria del 22 de diciembre de 1916. En ella se presentó el dictamen del artículo 9º en el que se contemplaba la propuesta de la comisión respecto al derecho de asociación. Esta propuesta no contemplaba un largo párrafo incluido en el proyecto de Carranza que enumeraba diversas causas por las que una reunión que se consideraba ilegal podía disolverse. De hecho, el diputado Von Versen impugnó la reglamentación del proyecto, aludiendo que con el pretexto de evitar reuniones ilegales se habían disuelto varias agrupaciones de trabajadores durante la dictadura. En el mismo sentido, el diputado Enrique Colunga, al hablar por parte de la comisión, señaló que todos los casos que se planteaban en el proyecto eran inútiles y podían provocar la suspicacia de una autoridad arbitraria. Es con base en argumentos como los señalados que finalmente se aprobó el artículo 9º constitucional por 127 votos a favor del dictamen y 26 en contra, contemplando que no podía coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Este derecho, sin embargo, podía ejercerse en los casos que implicaran los asuntos políticos del país sólo por los ciudadanos de la República. En el artículo aprobado —que hasta la fecha no ha sido modificado—, además de señalarse que ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar, se estableció que no se consideraría ilegal y no podría ser disuelta una asamblea o reunión que tuviera por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se proferían injurias contra ésta ni se hacía uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se deseaba.

Con el fin de proteger de manera más efectiva las garantías individuales, en el proyecto de Carranza se propuso reformar los artículos 14 y 16 constitucionales para definir de mejor manera

sus alcances. Estos artículos contemplaban la irretroactividad de la ley, así como otras garantías de legalidad y de debido proceso. Dado que los datos del informe que presentó el presidente de la Suprema Corte de Justicia en 1905 arrojaban cifras preocupantes, debido a que se registraba un rezago de aproximadamente 4 500 amparos, se pensó en reformar los artículos señalados para garantizar una interpretación restrictiva que permitiera disminuir este número. Había quienes proponían que se reformara el artículo 14 para evitar que los intereses particulares se pusieran por encima del interés social, proyectado en las limitaciones que era necesario imponer a los derechos individuales; sin embargo, había otro grupo, más numeroso, que consideraba que para evitar las malas prácticas en las que había caído el amparo no era necesario reformar este precepto, sino simplemente realizar reformas de carácter procesal, pues el amparo era una institución fundamental para la defensa de la constitución que había logrado contener la violencia ante las constantes violaciones de derechos cometidas durante el siglo XIX. Finalmente, dado que la propuesta de Carranza atendía en cierta forma ambas posiciones, el proyecto se aprobó por unanimidad; de hecho, la comisión se ciñó a dar las razones por las que el precepto propuesto por el jefe del Ejército Constitucionalista mantenía en esencia los planteamientos contenidos en la Constitución de 1857, aunque estaba redactado de manera más clara y precisa. Así, se determinaba que no se daría efecto retroactivo a ninguna ley en perjuicio de persona alguna y que nadie podría ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Además, se señaló también que en los juicios del orden criminal quedaba prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no estuviera decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se

tratara. Por último, en este precepto se señalaba que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva debía ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundaría en los principios generales del derecho.

La redacción del artículo 16 de la constitución de 1857 había causado también interpretaciones diversas que incidieron en la concepción que se tenía sobre la legitimidad y competencia de las autoridades, por lo que se buscaba acotar la extensión de la protección que otorgaba este precepto. De esta forma, después de reiterarse en la Constitución de 1917 que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que fundara y motivara la causa legal del procedimiento, se determinó que no podría liberarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que precediera denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigara con pena corporal. La excepción que se planteaba a estos supuestos eran los casos de flagrancia, en los que cualquier persona podía aprehender al delincuente, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Asimismo, se determinaba que sólo en casos urgentes, cuando se tratara de delitos que se perseguían de oficio y no hubiera en el lugar ninguna autoridad judicial, la autoridad administrativa podía decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de aquélla. También se estableció que toda orden de cateo debía ser expedida de forma escrita por la autoridad judicial y que la autoridad administrativa podría practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se hubieran cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se hubieran acatado las disposiciones fiscales. De esta manera se intentó conseguir un equilibrio entre la protección de la libertad y la persecución de los delincuentes, así como en los alcances de la actuación de las autoridades administrativas frente a la esfera privada de los particulares.

Las prácticas arbitrarias en los procedimientos penales durante la segunda mitad del siglo XIX y en los primeros años del XX hicieron que se planteara la necesidad de una reforma profunda al sistema penal. Carranza lo expresaba así al hacer patente que las leyes de la época habían adoptado el Ministerio Público simplemente de forma nominal, pues la función asignada a los representantes de éste tenía carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Para el jefe del Ejército Constitucionalista, además, los jueces habían sido desde la consumación de la independencia iguales a los de la Colonia, pues habían desnaturalizado las funciones de la judicatura por medio de verdaderos asaltos contra los reos. Carranza recordaba los abusos cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, sin respetar en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. Con este diagnóstico, se propuso al Constituyente un proyecto cuyo objetivo era sentar nuevas bases constitucionales para regir el procedimiento penal. Por medio de ellas, además de sentarse las bases para la consolidación del principio de aplicación exacta de la ley penal y señalarse diversas garantías de seguridad jurídica, se planteó el establecimiento del sistema penitenciario que sería organizado por los gobiernos de la federación y de los estados en sus respectivos territorios sobre la base del trabajo como medio de regeneración (artículo 18). Además, se estableció que cuando ocurriera una detención, ésta no podría exceder el término de tres días, en el cual se expresarían el delito que se imputaba al acusado, sus elementos constitutivos, el tiempo, lugar y circunstancias de ejecución, así como los datos que arrojará la averiguación previa, los que debían ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado (artículo 19). Se redefinieron y ampliaron

también las garantías del acusado (artículo 20) y para fortalecer la procuración de justicia se determinó en el texto constitucional que el Ministerio Público sería la autoridad exclusiva para la investigación de los delitos, auxiliada por la policía judicial, que estaría bajo su autoridad y mando inmediato (artículo 21). En los debates sobre este último precepto, los argumentos expuestos para otorgar al Ministerio Público la competencia para investigar los delitos estaban relacionados con la necesidad de desprender esta institución de su carácter de auxiliar del juez para, con ello, dar autonomía al poder Judicial frente al Ejecutivo y responsabilizar a la autoridad administrativa de la persecución de los delitos.

Una más de las decisiones que el Constituyente tomó como parte de la fisonomía que quería otorgarle al texto constitucional fue la de mantener la pena de muerte en la Constitución, que, sin embargo, quedaba prohibida por delitos políticos y sólo podía imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, el plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Se presentaron también debates interesantes respecto al artículo 24 constitucional, cuyo dictamen fue objeto de un voto particular del diputado Enrique Recio. Para este constituyente, el precepto tratado debía ser más radical, al prohibir la confesión auricular y exigir que los sacerdotes fueran ciudadanos mexicanos por nacimiento y casados si eran menores de 50 años. La importancia del tema no era menor en la época, al punto de que Miguel Alonzo Romero señaló que no se haría labor revolucionaria en tanto no se resolviera satisfactoriamente el tema religioso. Los debates de este artículo 24, así como los que tenían que ver con el 129 (que se convertiría finalmente en el 130), fueron intensos y abarcaron aspectos diversos. En el caso de este último se propuso una adición para que la Nación no pudiera conceder el uso de templos a los ministros de los cultos que reconocieran

autoridad, jurisdicción o dependencia de alguna soberanía o poder extranjero. En las discusiones tuvo éxito el hecho de abogar por que se dejara a las legislaturas locales la reglamentación del número de ministros de culto, igual que el de cualquier profesionalista. En el texto constitucional se estableció que todo hombre era libre para profesar la creencia religiosa que más le agradara y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyeran un delito o falta penados por la ley. Asimismo, se consignó que todo acto religioso del culto público debería celebrarse dentro de los templos, que estarían siempre bajo la vigilancia de la autoridad (artículo 24).

Por otra parte, en el artículo 130 se señaló que el Congreso no podría dictar leyes que establecieran o prohibieran una religión y se determinó que el matrimonio era un contrato civil, por lo que tanto esta figura como todos los demás actos del estado civil de las personas serían de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, y tendrían la fuerza y validez que las mismas les atribuyeran. De conformidad con este precepto, la ley no reconocía personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias y los ministros de cultos debían ser considerados como personas que ejercían una profesión, por lo que estarían directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dictaran.

Para reafirmar la separación entre la Iglesia y el Estado se establecía también en el texto constitucional que los ministros de los cultos nunca podrían, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de propaganda religiosa, criticar las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno. Los ministros de culto tampoco tendrían voto activo ni pasivo, ni derecho de asociarse con fines políticos. La regulación en el ámbito constitucional fue tan amplia que incluso se señalaba que para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesitaba permiso de la Secretaría

de Gobernación, oyendo previamente al gobierno del estado. En el texto constitucional se estableció a su vez que las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya fuera por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrían comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de los particulares, que se relacionaran directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas; asimismo, se prohibía estrictamente la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tuviera alguna palabra o indicación cualquiera que la relacionara con alguna confesión religiosa. Tampoco podrían celebrarse en los templos reuniones de carácter político y los ministros de culto no tendrían la posibilidad de heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título un inmueble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa, de fines religiosos o de beneficencia. La Constitución estableció además la incapacidad legal de los ministros de culto para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tuviera parentesco dentro del cuarto grado. Con estas disposiciones se pretendía confirmar la laicidad plasmada en las Leyes de Reforma.

Los aspectos relacionados con la propiedad, las expropiaciones y el dominio directo de la Nación sobre ciertos bienes tuvieron también un lugar especial en el Constituyente. En el discurso que pronunció el primer día de diciembre de 1916, Carranza abordaba estos temas al explicar el artículo 27 de la Constitución de 1857:

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

camente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores en ningún caso del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la república la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso.

Estas líneas demuestran el interés de Carranza por dar más agilidad a los procedimientos de expropiación y por acotar de manera más precisa los derechos de propiedad tanto de las corporaciones religiosas como de los extranjeros y de las sociedades anónimas. Sin embargo, el proyecto del Ejecutivo dejaba de lado

algunos temas que los constituyentes consideraban imprescindible abordar en el texto final, pues al establecerse el nuevo orden constitucional, muchas de las normas preconstitucionales dictadas por Carranza podían ser atacadas por medio del amparo. De esta forma se pensó tomar el camino constitucional para resolver estos problemas. Por ello, en la 61ª sesión ordinaria del 25 de enero se turnó a la primera Comisión de Constitución una iniciativa sobre el artículo 27 firmada por 18 diputados en la que se señalaba que este precepto tendría que ser el más importante de todos los contenidos en la Constitución. Se señalaba también que en este artículo tendrían que establecerse por fuerza los fundamentos sobre los cuales debería descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Esta idea de los diputados del Constituyente que participaron en la iniciativa se reflejaba de la siguiente manera:

Es preciso abordar todos los problemas sociales de la Nación, con la misma entereza y la misma resolución con que han sido resueltos los problemas políticos internacionales. Si, pues, la Nación ha vivido cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error, para que aquellos trastornos tengan fin. ¡Qué mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error nacional de cien años! Pues bien, eso es lo que nos proponemos con la proposición concreta que sigue a la presente exposición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso.

Y más adelante, para justificar la propiedad de la Nación propuesta, en la iniciativa se planteaba:

Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regre-

sión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del Rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo, en las mismas condiciones que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes... El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país: la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de la población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad, y las de las posesiones de hecho, cualquiera que sean su motivo y su condición.

Con esta iniciativa, en la que participaron también Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, y José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo en la Secretaría de Fomento, se pretendía “preparar para la Nación una era de abundancia, de prosperidad y ventura”. Teniendo esta idea en mente, se redactó el dictamen de la comisión, en el que a la vez que se proponían diversos aspectos innovadores sobre la propiedad, se hacía notar que los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz habían creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que al momento de la discusión tenía muchas semejanzas con la establecida durante la época colonial entre los conquistadores y los indios encomendados. Con el dictamen sobre la mesa comenzó la discusión, en la

que se expuso que la cuestión agraria era el problema capital de la revolución y el que más debía interesar al Constituyente, porque estaba en la conciencia de todos los revolucionarios que si no se resolvía debidamente este asunto, continuaría la guerra. Sobre estas bases se introdujeron al derecho de propiedad cambios importantes que reflejaban los anhelos de uno de los grupos más importantes que había participado en la Revolución.

Las decisiones fundamentales que contemplaba el artículo 27 pueden resumirse, como señala Ignacio Marván al estudiar las rupturas y continuidades del Constituyente de 1917, en cinco puntos fundamentales. El primero de ellos es la definición de que la propiedad originaria de tierras y aguas correspondía a la Nación, con lo que se reforzaba el principio de que la propiedad estaría sujeta a las modalidades dictadas por el interés público. El segundo punto es la definición como bienes de la Nación de las aguas del mar territorial y las interiores, así como de todos los minerales del subsuelo. El tercero de estos puntos es el señalamiento de que el dominio directo de los bienes del subsuelo corresponde a la Nación, con lo que se prescribía que estos bienes no eran objeto de propiedad particular y que su explotación estaría siempre sujeta a concesión. Con esta disposición se elevó a rango constitucional el artículo 1º de la Ley Minera de 1909 y se incorporó el petróleo a este régimen de propiedad. El cuarto de los puntos fundamentales contenidos en el artículo 27 fue la especificación de las prohibiciones o requisitos para adquirir dominio de tierras y aguas en los casos de extranjeros, corporaciones religiosas, civiles o bancos y sociedades mercantiles. Con ello, siguiendo a Marván, se retomaron y desarrollaron las propuestas que ya venían en el proyecto de constitución presentado por Carranza, en el sentido de profundizar y ampliar lo que ya estaba establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1857. En lo que se refiere a la situación de los extranjeros, se elevó a rango constitucional la circular número 81 de la Secretaría de Fomento, la cual establecía como requisito para adquirir el dominio de

tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República mexicana, que se debía convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que se les considerase como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que a ellos se refiere. Finalmente, el quinto de estos puntos es la definición de los principios y de las bases generales tanto para la restitución o dotación de tierras a los pueblos como para el fraccionamiento de las grandes propiedades rurales. Y es que, como señala también Ignacio Marván, puede afirmarse con rigor que en el aspecto agrario el artículo 27 es literalmente una síntesis dialéctica generada de la confrontación política y militar entre las diferentes luchas por la tierra y de las propuestas de reparto que, de manera secuencial, se fueron desarrollando en el curso de la Revolución.

En el artículo 28, por otra parte, se prohibieron los monopolios, los estancos y la exención de impuestos; además, se estableció que no habría prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente las relativas a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlaría el gobierno federal, así como a los privilegios que por determinado tiempo se concedieran a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgaran a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Sobre la nacionalidad, en la Constitución de 1917 se distinguió a los mexicanos por nacimiento y por naturalización. Entre los primeros se consideraban a los hijos de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres fueran mexicanos por nacimiento. Asimismo, se reputaban mexicanos por nacimiento los que nacieran en la República de padres extranjeros si en el año siguiente a su mayoría de edad manifestaban ante la Secretaría de Relaciones

Exteriores que optaban por la nacionalidad mexicana y comprobaban ante aquélla que habían residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación. Este último supuesto provocó opiniones encontradas, pues mientras algunos se pronunciaban en contra de él al considerar peligroso que algunas personas conservaran dos nacionalidades y que la reglamentación de los supuestos para adquirir la nacionalidad mexicana debía dejarse a la Ley de Extranjería, otros se pronunciaban por admitir como mexicanos por nacimiento a todos aquellos hijos de extranjeros que, al nacer aquí y aprender nuestro idioma y nuestras costumbres, manifestaran, al llegar a la mayoría de edad, su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana en lugar de conservar la nacionalidad de origen de sus padres. Finalmente, como ya se dijo, prevaleció este último supuesto en el que el *ius soli* adquiriría un peso trascendental.

Por lo que hace a los mexicanos por naturalización, se consideraban como tales los hijos que de padres extranjeros y que nacieran en el país optaran por la nacionalidad mexicana, sin haber tenido la residencia de seis años que se pedía para los mexicanos por nacimiento. También serían mexicanos por naturalización los que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tuvieran un modo honesto de vivir y obtuvieran carta de naturalización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como todos aquellos indolatinos que se acercaran en la República y manifestaran su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

Los artículos 39 y 40 permanecieron como se encontraban en la Constitución de 1857. De esta forma, de acuerdo con el artículo 39, la soberanía nacional residiría esencial y originariamente en el pueblo y todo poder público dimanaría del mismo y se instituiría para su beneficio. Además, se señalaba en el artículo 40 que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

El artículo 41, por su parte, permanecía prácticamente inalterado, con lo que la soberanía se continuaba ejerciendo por medio de los poderes de la Unión y de los estados en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrían contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Sobre el territorio, uno de los aspectos interesantes contemplados en el proyecto de Carranza era su intención de ampliar los límites del Distrito Federal. Para el Constituyente se evidenciaba que los propósitos del primer jefe eran militares, políticos y civiles, ya que el Valle de México era una extensión territorial que contaba con defensas naturales propias, que lo hacían, en cierto modo, inaccesible, por lo que se debía aprovechar esas fortificaciones naturales. Con la extensión de carácter territorial se pretendía hacer de la ciudad de México una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera. El artículo 44 del proyecto establecía: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de la serranía del Monte Alto y el Monte Bajo”. La propuesta de Carranza, sin embargo, no fue aceptada, debido a los incidentes que se presentaban en el Constituyente cada vez que se abordaban aspectos territoriales, por lo que la comisión modificó el artículo 44 y propuso que el Distrito Federal estuviera compuesto por el territorio con el que contaba y, en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en el estado del Valle de México, con los límites y la extensión que le asignara el Congreso general.

Por otra parte, en la Constitución de 1917 se mantuvo la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositándose el primero en un Congreso bicameral; sin embargo, hubo diversas reformas respecto a las facultades de cada uno para lograr un mayor equilibrio entre ellos.

La Cámara de Diputados estaría compuesta, según el artículo 51, por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años. La elección sería directa (artículo 54) y correspondería un diputado propietario por cada 60 000 habitantes o por una fracción que pasara de 20 000, de acuerdo con el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio. La población del estado o territorio que fuese menor que la fijada en este artículo elegiría, sin embargo, un diputado propietario (artículo 52). Por su parte, la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa (artículo 56). Cada senador duraría en su encargo cuatro años y la cámara se renovarí por mitad cada dos (artículo 58). Durante los recesos del Congreso habría una Comisión Permanente compuesta por 15 diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Respecto al Ejecutivo, éste se depositaba en un solo individuo al que se denominaría presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Su elección sería directa, la duración de su encargo de cuatro años y, para evitar muchos de los problemas que había originado la lucha revolucionaria, se establecía expresamente que éste nunca podría reelegirse (artículos 81 y 83).

El ejercicio del poder Judicial se depositaría en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de 11 ministros y funcionaría, de acuerdo con el texto original, siempre en tribunal pleno y sus audiencias serían públicas, con excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieran (artículo 94). Sobre la integración del poder Judicial, en el Cons-

tituyente se discutió la posibilidad de que sus miembros fueran elegidos por el pueblo, sin embargo, finalmente se decidió que los integrantes de la Suprema Corte fueran nombrados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurrieran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se haría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos; los candidatos serían previamente propuestos, uno por cada legislatura estatal y, si no se obtuviera la mayoría absoluta en la primera votación, se repetiría entre los dos candidatos que hubieran obtenido más votos (artículo 96). Por su parte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrían ser removidos de éste sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo. Se estableció también un título dedicado a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en el cual se determinaba que los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo cargo. Además, los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. En cuanto al presidente de la República, éste sólo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108).

En el Constituyente se determinó también (artículo 115) que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, que sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

Por lo que se refiere al régimen de distribución de competencias, se determinó en el artículo 124 que todas aquellas facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entenderían reservadas a los estados. La supremacía constitucional se consignó en el artículo 133, que, retomando lo establecido en el artículo 126 de la Constitución de 1857, referiría que la propia carta fundamental, las leyes del Congreso de la Unión que emanaran de ella y todos los tratados hechos o que se hicieran por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serían la ley suprema de toda la Unión. Asimismo, permanecía la disposición relativa a que los jueces de cada estado se arreglarían a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran existir en las constituciones o leyes de los estados.

Para reformar o adicionar la Constitución, se mantenía en el artículo 135 la misma fórmula contenida en la de 1857, es decir, se requería que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acordara las adiciones o reformas, y que éstas fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Finalmente, la inviolabilidad constitucional se consignó en el artículo 136, el cual señalaba que la Constitución no perdería su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpiera su observancia. Además, con este precepto se indicaba también que en caso de que por cualquier trastorno público se estableciera un gobierno contrario a los principios sancionados en el texto constitucional, tan luego como el pueblo recobrara su libertad se establecería su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido serían juzgados tanto los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieren cooperado con ella.

Una vez terminados los debates, el diputado Gerzayn Ugarte pronunció un discurso de despedida en el que señalaba que la Constitución sería para el futuro el lábaro de las libertades y

el principio de la reconstrucción nacional, sobre la base de la libertad y el respeto al derecho de todos. Posteriormente, por encargo de Carranza, entregó a los diputados la pluma con la que fuera suscrito el Plan de Guadalupe, para que firmaran el texto constitucional.

Francisco J. Múgica contestó este discurso manifestando a los constituyentes que habían cumplido su deber y exhortándolos a que cayeran en el campo de batalla defendiendo la Constitución, de la misma manera que aquellos que habían caído defendiendo las cláusulas del Plan de Guadalupe. Acto seguido se inició un breve debate sobre los últimos puntos que debían considerarse y de inmediato se procedió a la firma de la Constitución. Una vez concluido este acto se levantó la sesión permanente y, más tarde, en una ciudad revestida con sus mejores galas, pero sobre todo de los anhelos de progreso y ventura de la patria, se llevó a cabo la sesión de clausura del Congreso Constituyente.

VIII NOVENTA AÑOS DE REFORMAS

VIGENCIA Y EVOLUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El texto constitucional a nueve décadas de su promulgación

Para alcanzar su total vigencia, la Constitución de 1917 ha tenido que recorrer un largo camino en el cual se han aprobado diversas reformas que han hecho posible su evolución por medio de más de 200 decretos, leyes y declaratorias de reforma con los que desde 1921 se han modificado 106 de sus artículos. Mientras que el artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión, ha sido el más reformado (en 64 ocasiones), los únicos artículos que no han cambiado desde la publicación del texto original de 1917 son los siguientes: 7, 8, 9, 12, 13, 23, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 80, 81, 86, 87, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136. Este dato ofrece una idea del cúmulo de cambios que se han hecho en el texto constitucional buscando adecuar sus contenidos a las transformaciones que en el país se presentan día con día. Los años en que más decretos de reforma se han publicado son 1999 (10 decretos), 2007 (nueve decretos) y 2011 (ocho decretos), mientras que aquellos en los que no se ha reformado ningún artículo de la Constitución son: 1917, 1918, 1919, 1920, 1924, 1925, 1926, 1930, 1932, 1936, 1939, 1941, 1950, 1950, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1964, 1970, 1973, 1984, 1989, 1991 y 1998. De estos datos se desprende que los únicos periodos presidenciales en que no se ha reformado la Constitución han

sido —y esto pudiera parecer obvio— los dos primeros, es decir, el de Venustiano Carranza y el de la presidencia interina de Adolfo de la Huerta, mientras que durante el mandato del presidente Felipe Calderón se han publicado reformas a 54 artículos del texto constitucional.

Los artículos de la Constitución han sido reformados en 521 ocasiones, lo que demuestra que hoy el texto constitucional que nos rige es muy diferente al que se discutió y aprobó por los constituyentes de 1917. Por ello, a continuación se hará un recorrido, sin pretensiones de exhaustividad o de jerarquización, por diversas reformas al texto constitucional a fin de ofrecer una visión general de los cambios que se han plasmado en nuestra Constitución.

En materia de derechos humanos, por ejemplo, se han presentado diversos cambios que muestran el avance que en esta materia ha ocurrido en México, y aunque todavía falta mucho camino por recorrer en este ámbito, los pasos que se han dado son importantes. En 1974 se estableció en el artículo 4º que el varón y la mujer serían iguales ante la ley y que ésta protegería la organización y el desarrollo de la familia. Asimismo, se determinó que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos (*DOF*, 31-12). Algunos años más tarde (*DOF*, 18-3-1980) se adicionó a este artículo un párrafo en el que se estableció el deber que tienen los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. Para proteger a los menores, el 7 de abril de 2000 se publicó otra reforma en esa dirección, en la que se señaló que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Con esta reforma se confirmó también el deber de los ascendientes, así como de los tutores y custodios, de preservar estos derechos. Se determinó además que el Estado proveería lo necesario para propiciar el respeto a la dig-

nidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, y que otorgaría facilidades a los particulares para que coadyuvaran al cumplimiento de los derechos de la niñez. Más tarde (DOF, 12-10-2011) se decretó que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velaría y cumpliría con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Este principio tiene que guiar, a partir de la reforma, el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

El artículo 4º también se ha reformado para establecer el derecho a la protección de la salud (DOF, 3-2-1983), el que tiene toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa (DOF, 7-2-1983) y el de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (DOF, 28-6-1999). Sobre este último aspecto, posteriormente se estableció que el daño y deterioro ambiental implicarían responsabilidad para quien lo provocara. También en este artículo se han consignado el derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de los derechos culturales (DOF, 30-4-2009). En este sentido, de acuerdo con el texto constitucional, el Estado promoverá los medios para la difusión y el desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa.

En el texto constitucional se estableció adicionalmente el derecho a la cultura física y al deporte (DOF, 12-10-2011), el que toda persona tiene a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (DOF, 13-10-2011), así como el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible (DOF, 8-2-2012). Esta última reforma contempla también que el Estado debe garantizar este derecho y que por medio de las leyes secundarias se definirán las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estable-

ciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

El artículo 6° también ha sido modificado en diversas ocasiones para ampliar el rango de derechos con el que cuentan los mexicanos. Así, el 6 de diciembre de 1997 se adicionó a este artículo que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Casi 10 años más tarde (*DOF*, 20-7-2007), este artículo se modificó de nueva cuenta para establecer las bases y los principios por los que en la federación, los estados y el Distrito Federal se regiría el derecho de acceso a la información. Además, el 13 de noviembre de 2007 se publicó otra reforma mediante la cual se instituyó el derecho de réplica en el marco constitucional.

En el año 2001 (*DOF*, 14-8-2001) se adicionó un párrafo al artículo 1°, con el que se instituyó la prohibición de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes (término que posteriormente, *DOF*, 4-12-2006, sería cambiado por el de discapacidades), condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias (que cambiaría con la reforma del 10 de junio de 2011 a preferencias sexuales), estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El 11 de diciembre de 2005 se dio otro importante paso en materia de derechos humanos al publicarse la reforma de los artículos 14 y 22 constitucionales para abolir la pena de muerte. Esto se dio en el marco de un panorama internacional en el que, cada vez en mayor medida, se pugnaba por el abolicionismo. Prueba de ello es que desde 1997 la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas había aprobado año con año una resolución instando a los países que no habían abolido la pena de muerte a que suspendieran las ejecuciones.

En el año 2009 (*DOF*, 1-6) se adicionó un segundo párrafo en el que se determinó que toda persona tiene derecho a la protec-

ción de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

El 10 de junio de 2011 se aprobó una importante reforma en materia de derechos humanos que abarcó diversos artículos constitucionales. Con ella, se otorga rango constitucional a los tratados de derechos humanos al señalarse en el artículo 1º que toda persona que se encuentre en el territorio nacional gozará de todos los derechos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales. Asimismo, en el precepto se establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán también de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas. En esta reforma se establece también el mandato constitucional mediante el cual todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. La educación que imparta el Estado, a partir de la reforma de junio de 2011, deberá fomentar además el respeto a los derechos humanos. El artículo 11 también se reformó para establecer que en caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene el derecho de solicitar asilo en el país y por causas de carácter humanitario recibirá refugio. También se prohíbe, mediante una adición al artículo 15, la celebración de convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es signatario. Con la reforma, el sistema

penitenciario deberá organizarse también sobre la base del respeto a los derechos humanos. Otro más de los ámbitos en los que incide esta reforma es el de la suspensión de garantías, pues se modifica el artículo 29 para establecer que en los decretos que se expidan para tal fin no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Por otra parte, con la reforma se da igualmente el derecho de audiencia a los extranjeros cuando se les pretenda expulsar del territorio nacional y se modifica el artículo 89 para establecer que el Ejecutivo, en la conducción de la política exterior, deberá observar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

Para salvaguardar estos derechos se han contemplado en el ámbito constitucional los organismos para su protección por medio de distintas reformas constitucionales. El 28 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 102, mediante la cual se adicionaba un apartado B en el que se establecía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerían organismos de protección de los derechos humanos. Estos organismos conocerían de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder Judicial de la federación, que violaran estos derechos; asimismo, formularían recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respecti-

vas. Estos organismos, en un inicio, no serían competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. En 1999 (DOF, 13-9) se amplió este apartado para establecer constitucionalmente que el organismo que en esta materia estableciera el Congreso de la Unión se denominaría Comisión Nacional de los Derechos Humanos y contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Se señaló también que la comisión tendría un Consejo Consultivo, se determinó su integración y se estableció la forma de elección del presidente de la comisión y el tiempo que éste duraría en su encargo. También se decretó que el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Con esta reforma también se dio competencia a la comisión para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Con el tiempo, se ha tratado de dotar de mayores facultades a los organismos protectores de derechos humanos y prueba de ello es la reforma constitucional mediante la cual se dio competencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución (DOF, 14-9-2006). Esta disposición se reformaría en el año 2011 (DOF, 10-6) para establecer la facultad de la comisión de ejercer acción de inconstitucionalidad no sólo contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, sino también en los tratados internacionales. Asimismo, se otorgó competencia para que los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República puedan promover estas acciones contra leyes expedidas por las legislaturas locales y que la Comisión de Derechos Humanos del

Distrito Federal lo haga en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa. Se fortalecieron asimismo las comisiones, al establecer que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que estos organismos les presenten. Además, con la reforma de junio de 2011 se señala que cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; en este caso, la Cámara de Senadores, o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Con esta reforma se da también competencia a las comisiones para conocer de asuntos laborales y se determina que la elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustará a un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley. Asimismo, con esta reforma se quita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos y se le da a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

En materia de protección a los pueblos indígenas también se ha dado una evolución de carácter constitucional. De esta forma, el 28 de enero de 1994 se reformó el artículo 4º constitucional para establecer que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Además, se determinó que la ley protegerá y promoverá el

desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Una disposición también interesante es que con la reforma se determinó que en los juicios y procedimientos agrarios en que los pueblos indígenas fueran parte, se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.

Otra reforma en esta materia fue la que se dio el 14 de agosto de 2001, en la que se dedicó el artículo 2° a la materia indígena y el contenido de este precepto se trasladó al artículo 1°. En el artículo 2°, se reiteró la composición pluricultural de la Nación, se definió a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de las poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. También se señaló que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Se establece además el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía para diversos aspectos consignados en el propio artículo, como decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Asimismo, se prescribe que la federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Se establece adicionalmente una serie de obligaciones para estas autoridades, que deberán observar para abatir las carencias y los rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

La regulación que se contempla en la Constitución en materia educativa también ha visto diversos cambios a lo largo del tiempo. El 13 de diciembre de 1934, por ejemplo, se reformó el

texto constitucional para señalar que la educación impartida por el Estado sería socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatiría el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizaría sus enseñanzas y actividades en forma que permitiera crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. Asimismo, se determinaba que sólo el Estado, la federación, los estados y los municipios impartirían educación primaria, secundaria y normal; sin embargo, el mismo artículo contemplaba la posibilidad de conceder autorizaciones a los particulares que desearan impartir educación en cualquiera de estos tres grados de acuerdo con ciertas normas establecidas en el propio texto constitucional. Diez años más tarde (*DOF*, 30-12-1946), el artículo 3° fue modificado y se eliminó el adjetivo “socialista” para caracterizar la educación. El primer párrafo cambió entonces para determinar que la educación que impartiera el Estado —federación, estados, municipios— tendería a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentaría en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. A estos puntos se agregó, con la reforma en materia de derechos humanos de 2011, el respeto a los derechos humanos.

El 9 de junio de 1980 se adicionó una fracción VIII al artículo 3°, mediante la cual se estableció la autonomía para universidades e instituciones de educación superior. De esta forma, aquellas instituciones a las que la ley les otorgara dicha autonomía tendrían la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, y realizarían sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación, y de libre examen y discusión de las ideas. Además, estas instituciones determinarían sus planes y programas, fijarían los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarían su patrimonio.

La educación obligatoria, que en principio era simplemente la primaria (*DOF*, 13-12-1934), se fue ampliando también para

contemplar posteriormente la secundaria (DOF, 5-3-1993), la preescolar (12-11-2002) y la media superior (9-2-2012).

En materia penitenciaria también se han dado cambios en el texto constitucional. El 23 de febrero de 1965 se reformó el segundo párrafo del artículo 18 y se adicionó un tercero para establecer que los gobiernos de la federación y de los estados organizarían el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Se establecía también que las mujeres purgarían sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Asimismo, con base en esta reforma se prescribió que los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establecieran las leyes locales respectivas, podrían celebrar con la federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extinguieran su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal.

El 14 de agosto de 2001 se publicó otra reforma al artículo 18 constitucional para establecer que los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

Por lo que hace a la justicia para menores, el artículo 18 se modificó (DOF, 12-12-2005) para disponer que la federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce la Constitución, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Asimismo, se estableció que las personas menores de 12 años que hayan realizado una

conducta prevista como delito en la ley sólo serán sujetas a rehabilitación y asistencia social.

El 18 de junio de 2008 se publicó otra reforma con la que se determinó que para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Con esta reforma se estableció igualmente que las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Estas medidas también podrán aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad en los términos que establezca la ley respectiva.

El 10 de junio de 2011 se publica otra reforma con la que se determina que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, pero también la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

En materia penal también se han dado otras reformas. En los que respecta a fianzas y cauciones, se ha cambiado el texto constitucional en dos ocasiones (*DOF*, 2-12-1948 y 14-1-1985). Por otra parte, con la reforma publicada el 3-9-1993 se estableció que en casos de urgencia o flagrancia el juez que recibiera la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. Con esta reforma, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. También se modificaron los artículos 19 y 20 para ampliar las garantías del acusado.

El 3 de julio de 1996 se publicó una reforma para establecer que la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. Con esta reforma se otorgó facultad al Congreso de la Unión para establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos debieran imponerse. Asimismo, se determinó que las autoridades federales podrían conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tuvieran conexión con los delitos federales.

Por reforma del 8 de marzo de 1999, se reforma el artículo 16 constitucional para señalar que no podrá librarse orden de aprehensión sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad, y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

El 21 de septiembre de 2000 se adicionó un apartado B al artículo 20 constitucional para establecer una serie de garantías para las víctimas u ofendidos de los delitos, entre las que se encuentran: recibir asesoría jurídica, ser informados de los derechos que en su favor establece la Constitución y del desarrollo del procedimiento penal, recibir atención médica y psicológica, que se les repare el daño, etcétera.

El 18 de junio de 2008 se publicó otra reforma que intenta dar un nuevo rostro al sistema penal. Con ella, entre otros cambios, se estableció en el marco constitucional la definición de delincuencia organizada y se constitucionalizó el arraigo, que podrá ser decretado por la autoridad judicial a petición del Ministerio Público, tratándose de delitos de delincuencia organizada. Se establece también la figura de los jueces de control, se

modifican disposiciones para establecer principios procesales y mejorar la definición de los derechos tanto del imputado como de las víctimas, se implanta un nuevo proceso acusatorio y oral que deberá desarrollarse en el país y se da una atenuación de la acción penal del Ministerio Público. También con esta reforma se establecen mecanismos alternos de solución de controversias y se pretende mejorar el servicio de defensoría pública.

El 27 es otro de los artículos constitucionales que han tenido una evolución constante en el texto constitucional. El 10 de enero de 1934, por ejemplo, se publicaron diversas modificaciones a este artículo y el 6 de diciembre de 1937 se estableció la jurisdicción federal sobre cuestiones relacionadas con los límites de los terrenos comunales.

El 9 de noviembre de 1940 se da una importante reforma en la Constitución, en la que se agrega un párrafo a este artículo, el cual establece que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirían concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinaría la forma en que la Nación llevaría a cabo las explotaciones de esos productos. Mediante reforma del 12 de febrero de 1947 se reformó la Constitución en materia de dotación de tierras a núcleos de población ejidal y para regular la pequeña propiedad.

Por otra parte, el 2 de diciembre de 1948 se adicionó la fracción I del artículo 27 para permitir que el Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, pudiera, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para adquirir, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

El 29 de diciembre de 1960 se adiciona un párrafo al artículo 27, mediante el cual se establece que corresponde exclusivamente a la Nación el conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación del

servicio público. En esta materia, de conformidad con la reforma, no se otorgarían concesiones a los particulares y la Nación aprovecharía los bienes y recursos naturales que se requirieran para dichos fines.

Mediante la reforma del 6 de febrero de 1975 se adicionó un párrafo séptimo para establecer que corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. También se incorporó al texto constitucional que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. El 6 de febrero de 1976 se publica otra reforma mediante la cual se señala que la Nación ejerce, en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que se establezcan en la ley. En esa misma fecha se publica otro decreto con el que se prescribe que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades en los términos de la ley reglamentaria; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. De acuerdo con esta reforma, los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Algunos años más tarde (*DOF*, 3-3-1983) se adicionaron dos fracciones al artículo 27, con las cuales se dispuso que el Estado dictaría las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyaría la asesoría legal de los campesinos. Asimismo, se determinó que el Estado promovería las condiciones para el desarrollo rural integral y expediría la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El 6 de enero de 1992 se publica otra reforma en materia de propiedad de sociedades mercantiles por acciones, propiedad ejidal y comunal, pequeña propiedad agrícola y ganadera. También se establece la creación de la Procuraduría Agraria. El 13 de octubre de 2011 se publicó otra reforma por medio de la cual se decretó que el desarrollo rural integral y sustentable tiene entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos.

El artículo 28 también ha sido modificado en diversas ocasiones para adecuar sus disposiciones a los cambios que el país ha vivido. El 17 de noviembre de 1982, por ejemplo, se adicionó un párrafo quinto a este precepto (*DOF*, 17-11-1982) para exceptuar de la prohibición de monopolios la prestación del servicio público de banca y crédito. De acuerdo con esta reforma, este servicio sería prestado exclusivamente por el Estado y no sería objeto de concesión a los particulares. Este párrafo, sin embargo, fue derogado mediante la reforma publicada el 27 de junio de 1990.

El 3 de febrero de 1983 se modificó también este artículo para establecer que las leyes fijarán las bases con las que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin

de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. Adicionalmente, se determina en el propio texto constitucional que la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. Otro cambio que se ha dado con relación a este artículo es la posibilidad de que el Estado pueda concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de algunos bienes de dominio de la federación, así como la posibilidad que tiene para otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación.

Por medio de la reforma publicada el 20 de agosto de 1993 se estableció la existencia del banco central en el marco constitucional y se le dotó de autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. El objetivo del banco central es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Por otra parte, el 2 de marzo de 1995 se publicó una reforma en la que se estableció que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional y, al ejercer en ellas su rectoría, el Estado protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación. Asimismo, se determina que al otorgar concesiones o permisos el Estado mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación.

El 3 de febrero de 1983 se publicó la reforma al artículo 25 constitucional con la que se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral (más tarde se determinará que tendrá también que ser sustentable, *DOF*, 28-6-1999), que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio

de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Con esta reforma se establece también que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades otorgadas por la Constitución. Además se señala que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

También se reformó el artículo 26 de la Constitución (DOF, 3-2-1983) para establecer el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que deberá ser organizado por el Estado. Este sistema, de acuerdo con el texto constitucional, debe dar solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Con esta reforma se determina a su vez que la planeación será democrática y se fija la existencia de un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. Asimismo, se establece en el ámbito constitucional la existencia de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (DOF, 7-6-2006), cuyos datos serán considerados oficiales. La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema está a cargo de un organismo público al que se dota con esta reforma de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sobre nacionalidad y ciudadanía también se han presentado cambios constitucionales importantes. Mediante el decreto del 18 de enero de 1934 se estableció que son mexicanos por nacimiento quienes hubieran nacido en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; quienes nacieran en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano y madre extranjera o de madre mexicana y padre desconocido, así como quienes nacieran a bordo de embarcaciones o aeronaves mexi-

canas de guerra o mercantes. Asimismo, se determinó que son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtuvieran de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta para esos efectos y la mujer extranjera que contrajera matrimonio con mexicano y tuviera o estableciera su domicilio dentro del territorio nacional (más tarde, *DOF*, 31-12-1974, se estableció que también los varones que contrajeran matrimonio con mujer mexicana serían mexicanos por naturalización). El 15 de diciembre de 1934 se reformó el artículo 32 para establecer como condición para ejercer funciones de agente aduanal en la República la calidad de mexicano por nacimiento y, más tarde, para fungir como comandante de aeródromo (10-2-1944).

El 12 de febrero de 1947 se dio un cambio de suma importancia en materia de igualdad entre hombres y mujeres al permitirse a estas últimas participar, en igualdad de condiciones que los varones, en las elecciones municipales con el derecho de votar y ser votadas. Ya en 1953 (*DOF*, 17-12-1953) se publica una reforma más tendiente a garantizar la igualdad en materia de derechos políticos entre hombres y mujeres. De esta forma, el artículo 34 establece expresamente que serían ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reunieran además dos requisitos: haber cumplido 18 años siendo casados o 21 si no lo eran, y tener un modo honesto de vivir. La diferenciación marcada por el estado civil desaparece en 1969 (*DOF*, 22-12) y pocos días más tarde (*DOF*, 26-12) se establece que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

El 20 de marzo de 1997 se publica otra reforma relacionada con la nacionalidad mexicana por nacimiento para establecer que tienen esta calidad los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, de padre mexicano nacido en el territorio nacional, o de madre mexicana nacida en el territorio nacional. También serán considerados mexicanos

por nacimiento a partir de esta reforma los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización. Con esta reforma se determina también que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los supuestos en los que la nacionalidad mexicana por naturalización puede perderse.

El territorio del país también ha tenido cambios en distintas reformas constitucionales. Por lo que hace a las entidades federativas, éstas fueron también cambiando en sus límites territoriales a lo largo del tiempo. El primero de estos cambios se dio cuando se dividieron los territorios Norte y Sur de la Baja California, con la modificación de los artículos 43 y 45 (DOF, 7-2-1931). El 19 de diciembre de 1931 se hace otra modificación mediante la cual se amplía la superficie del estado de Yucatán con una parte del territorio de Quintana Roo y el 18 de enero de 1934 se publica el decreto mediante el que se excluye la isla de la Pasión del territorio del país. Más tarde (DOF, 22-3-1934) se señalan en el texto constitucional las islas y los cayos que pertenecerían a la jurisdicción de los estados de Campeche y Yucatán. El 16 de enero de 1935 se vuelve a modificar la composición del territorio de Quintana Roo y también el 16 de enero, pero de 1952, el territorio Norte de Baja California se erige en estado. El 8 de octubre de 1974 se reforma el artículo 43 para establecer finalmente que las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila (que en 2011 será nombrado Coahuila de Zaragoza, DOF, 13-4), Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el Distrito Federal.

El 20 de enero de 1960 se modifica de nueva cuenta el artículo 42 para consignarse en él que el territorio nacional comprende

también la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fijara el Derecho Internacional, y las marítimas interiores, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que estableciera el propio Derecho Internacional. También se modificó el artículo 48 para asentar que estas partes del territorio dependerían directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta esa fecha hubiesen ejercido jurisdicción los estados.

El 25 de octubre de 1993 se determina constitucionalmente (artículo 44) que la ciudad de México es el Distrito Federal y que ésta es la sede de los poderes de la Unión y capital del país.

Por otra parte, con la reforma publicada el 17 de marzo de 1987, se establece que los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero también se determina que estos arreglos no se llevarán a efecto sin la aprobación del Congreso de la Unión. Sin embargo, posteriormente (DOF, 8-12-2005) se señala que estos arreglos requieren simplemente la aprobación de la Cámara de Senadores, cuyas resoluciones en la materia serán definitivas e inatacables. Sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer mediante controversia constitucional, a instancia de la parte interesada, acerca de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

En cuanto a los poderes de la Unión, éstos han ido cambiando por medio de distintas reformas de carácter constitucional. En lo que se refiere al Legislativo, la primera modificación que se hizo a la estructura de la Cámara de Diputados tuvo que ver con su composición, pues con la reforma al artículo 52, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, se determinó que se elegiría un diputado propietario por cada 100 000 habitantes o por fracción que pasara de 50 000 y no uno por cada 60 000 o fracción que pasara de 20 000 como se contemplaba

en el texto original. Posteriormente (DOF, 30-12-1942) este precepto sería modificado para elegir un diputado propietario por cada 150 000 habitantes o por una fracción que pasara de 75 000; el 11 de junio de 1951 se modificaría nuevamente para que se eligiera un diputado por cada 175 000 habitantes o por fracción que pasara de 80 000, y una vez más el 20 de diciembre de 1960 para elegir un diputado propietario por cada 200 000 habitantes o por una fracción que pasara de 100 000. Esta tendencia siguió y el 14 de febrero de 1972 se volvió a modificar este precepto para establecer que se elegiría un diputado propietario por cada 250 000 habitantes o fracción que pasara de 125 000. El 8 de octubre de 1974 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* otra reforma por medio de la cual se establece que en ningún caso la representación de un estado en la Cámara Baja sería menor de dos diputados.

El 22 de junio de 1963 se instituyen los diputados de partido (representación proporcional) y se establecen las reglas para esos efectos. En primer lugar, se señalaba que todo partido político nacional, al obtener 2.5% de la votación total en el país en la elección respectiva tendría derecho a que se acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos. Además, se establecía que si lograba la mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendría derecho a que fueran reconocidos diputados de partido, pero si triunfaba en menor número, siempre que lograra el 2.5% mencionado, tendría derecho a que se acreditaran hasta 20 diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje. Estos diputados serían acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hubieran logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el país. Sólo podrían acreditar diputados en estos términos los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día

de la elección. Con la reforma se establecía que los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación, tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El 6 de diciembre de 1977 cambia el sistema y se publica una reforma en la que se establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serían elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. El artículo 53 también fue reformado en esta fecha para prescribir que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. Por lo que respecta a los diputados electos por el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, con esta reforma se constituirían hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país y se establecerían las bases generales para su elección. El número de diputados de representación proporcional aumentaría a 200 mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, con la que también se modificaron las bases para elegir a estos representantes. Dichas reglas también han sido modificadas posteriormente buscando equilibrios dentro de la Cámara de Diputados (DOF, 6-6-1990; DOF, 3-9-1993) hasta llegar al sistema con el que contamos actualmente (DOF, 22-8-1996), en el que todo partido que alcance por lo menos 2% del total de la votación emitida para las listas regionales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

El periodo del encargo de los diputados, que en principio era de dos años, se amplió (DOF, 29-4-1933) a tres y también se establecieron nuevos plazos para que quienes deseen ocupar un escaño se separen de ciertos cargos.

Las reformas en el Senado se han dado en el mismo sentido. Para empezar, también se amplió el periodo del encargo de los senadores de cuatro a seis años. El 15 de diciembre de 1986 se publicó otra reforma en la que se estableció que la Cámara de Senadores se renovarían por mitad cada tres años, pero esta fórmula se cambió en 1993 (*DOF*, 3-9), cuando se estableció en el artículo 56 que para integrar el Senado en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían cuatro senadores, de los cuales tres serían elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos y la senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiera ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratara. Esta reforma también implicó un cambio en la forma de renovar la Cámara de Senadores, lo que según estos cambios al texto constitucional se daría por elección directa, cada seis años y en su totalidad. El 22 de agosto de 1996 se publicó otra reforma con la que se dispuso que la Cámara de Senadores estaría integrada por 128 senadores, de los cuales para cada estado y el Distrito Federal serían elegidos dos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberían registrar una lista con dos fórmulas de candidatos y la senaduría de primera minoría sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiere ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratara. Los 32 senadores restantes serían elegidos según el principio de representación proporcional (con lo que parte de la renovación de la cámara no se daría por elección directa), mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Los requisitos para ser diputado también han variado y prueba de ello es la edad que se contemplaba como requisito para tales

efectos, que pasó de 25 a 21 años (*DOF*, 14-2-1972). En el Senado ha ocurrido lo mismo, al disminuir la edad para ocupar el cargo en primer lugar de 35 a 30 años (*DOF*, 14-2-1972) y más tarde a 25 (*DOF*, 29-7-1999).

El 6 de diciembre de 1977 se publicó una adición al artículo 61 constitucional, mediante la cual se estableció que el presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

El quórum requerido para que la Cámara de Senadores pudiera abrir sus sesiones también pasó de las dos terceras partes del número total de sus miembros a la mitad más uno del número de ellos (*DOF*, 3-9-1993).

El trabajo legislativo también ha hecho que el tiempo en que sesiona el Congreso de manera ordinaria cambie. Mientras que originalmente el Congreso se reunía el día 1 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias y este periodo duraba el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia, sin que pudiera prolongarse más allá del 31 de diciembre del mismo año, a partir de 1986 (*DOF*, 7-4) se promulgó que el Congreso se reuniría a partir del 1 de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril para celebrar un segundo periodo. Más tarde (*DOF*, 3-9-1993) se estableció que el primer periodo ordinario de sesiones comenzaría el 1 de septiembre de cada año y el segundo el 15 de marzo, lo que fue modificado posteriormente (*DOF*, 2-8-2004) para comenzar el 1 de febrero de cada año tratándose del segundo periodo ordinario. En cuanto a la finalización de los periodos de sesiones, mediante reforma publicada el 3 de septiembre de 1993, el artículo 66 estableció que el primer periodo no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República comience su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo, por su parte, no podrá pro-

longarse más allá del 30 de abril del mismo año. En principio, de conformidad con el mandato del artículo 69 constitucional, el presidente de la República tenía que acudir a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso; sin embargo, con la reforma publicada el 15 de agosto de 2008, el titular del Ejecutivo dejó de tener esta obligación y sólo presentará un informe por escrito en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Con la reforma publicada el 17 de agosto de 2011 se eliminó el llamado “veto de bolsillo”, al establecerse en el artículo 72 que se reputará aprobado por el poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción. De conformidad con la reforma, vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto, y transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará dentro de los 10 días naturales siguientes su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo. Estos plazos no se interrumpen si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

En cuanto a las facultades del Congreso de la Unión, el artículo 73 ha sido el más reformado de todos los contenidos en el texto constitucional. De hecho, fue el primer artículo que se reformó (DOF, 8-7-1921) durante la presidencia de Álvaro Obregón, al adicionarse su fracción XXVII para otorgar al Congreso de la Unión no sólo la facultad de establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, sino también para organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias en estos ámbitos. También se estableció que estas instituciones, así como las escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, los museos,

bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República podrían sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades fueran exclusivas de la federación. Por medio de esta reforma se determinó además que la federación tendría jurisdicción sobre los planteles que estableciera, sostuviera y organizara, sin menoscabo de la libertad que tenían los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional.

Mediante reforma publicada el 6 de septiembre de 1929 se dio la federalización absoluta de la materia laboral al facultarse exclusivamente al Congreso para expedir leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución, las cuales regirían entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general sobre todo contrato de trabajo. Con esta reforma también se señalaba que la aplicación de las leyes del trabajo correspondía a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se tratara de ciertos asuntos, como los relacionados, por ejemplo, con ferrocarriles o hidrocarburos, a los que se fueron sumando otras excepciones como la materia eléctrica (DOF, 14-9-1940), que correspondería a los patrones en la forma y los términos que fijaran las disposiciones reglamentarias. Estas disposiciones, contenidas en el artículo 73, serían trasladadas al 123 mediante la reforma del 18 de noviembre de 1942.

El 18 de enero de 1934 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma mediante la cual se estableció que en el rendimiento de los impuestos que el Congreso federal estableciera sobre energía eléctrica participarían los estados y municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acordaran.

Con la reforma del 13 de diciembre de 1934 en materia educativa se otorgó facultad al Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica,

de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. También se le otorgaba a este cuerpo legislativo facultad para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Otra de las facultades que se otorgó también al Congreso (*DOF*, 18-1-1935) fue la de legislar sobre la industria cinematográfica y para impedir que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones (24-10-1942). Asimismo, se le dieron facultades para establecer contribuciones sobre diversas materias, como comercio exterior, instituciones de crédito, etcétera.

El 10 de febrero de 1944 se especificaron las instituciones armadas de la Unión que el Congreso tenía facultad de sostener (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales) y se estableció que este órgano colegiado es competente para reglamentar su organización y servicio.

En materia de empréstitos, la Constitución también se reformó (*DOF*, 20-12-1946) para establecer que ninguno de ellos podría celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produjeran un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realizaran con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contrataran durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29. El 29 de diciembre de 1947 se dio competencia al Congreso para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos y el 10 de febrero de 1951 se le dio facultad para establecer contribuciones especiales sobre la producción y el consumo de cervezas. El jueves 13 de enero de 1966 se publica una adición a la fracción XXV del artículo 73 constitucional para

otorgar al Congreso la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación fuera de interés nacional.

El 21 de octubre de 1966 se deroga la parte de la fracción XIII del artículo 73 que se refería a las patentes de corso. Más tarde, el 24 de octubre de 1967 se otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre las características y el uso de la bandera, el escudo y el himno nacionales, al adicionar una fracción XXIX-B al artículo 73.

En 1975 (*DOF*, 6-2) se otorgó competencia al Congreso para legislar en materia de energía nuclear. Ocho años más tarde (*DOF*, 3-2-1983) se adicionaron tres fracciones al artículo 73 para otorgar al Congreso facultades para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. También se le otorgó facultad para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

El 10 de agosto de 1987 se publicó la adición de una fracción XXIX-H al texto constitucional, con la que se otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, cuya competencia es dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Ese mismo día se publicó otra reforma a este artículo que otorga competencia al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal,

de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

También se dio competencia al Congreso de la Unión (DOF, 25-10-1993) para expedir el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo a esta entidad federativa, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Un año después (DOF, 31-12-1994) se le facultó para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública. Por otra parte, el 28 de junio de 1999 se otorgaron facultades al Congreso para legislar en materia de deporte (más tarde, cultura física y deporte, DOF, 12-10-2011), estableciendo las bases generales de coordinación en cuanto a la facultad concurrente de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como a la participación de los sectores social y privado.

También se le han otorgado facultades al Congreso para expedir leyes en materia de turismo (DOF, 29-9-2003), seguridad nacional (DOF, 5-4-2004), planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional (DOF, 7-4-2006), de sociedades cooperativas (DOF, 15-8-2007), protección de datos personales en posesión de particulares (DOF, 30-4-2009), secuestro (DOF, 4-5-2009) y trata de personas (DOF, 14-7-2011). Igualmente, se le ha dotado de facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales en la materia de los que México sea parte (DOF, 12-10-2011). Asimismo, el 25 de junio de 2012 se publicó otra reforma al artículo 73 que adicionó un párrafo segundo a la fracción XXI, para establecer que las auto-

ridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común cuando éstos tengan conexión con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones, y que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En lo que se refiere a la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, a ésta se la ha dotado de diversas facultades que no siempre han permanecido. Ejemplo de ello es declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades que hiciera el presidente de la República (DOF, 20-8-1928) o erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones marcadas por la ley respecto a la elección de presidente de la República (DOF, 6-7-1971). Otras que sí han permanecido son, por ejemplo, aquellas que se le han dado para declarar si ha o no lugar para proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 o conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Algo similar ocurre con las facultades exclusivas del Senado, que han ido cambiando con el paso del tiempo. Se le han otorgado, por ejemplo, facultades para ratificar los nombramientos que haga el presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos (DOF, 10-2-1944) o del procurador general de la República (DOF, 31-12-1994); para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo (DOF, 6-12-1977), y para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten (DOF, 8-12-2005).

Respecto a la Comisión Permanente, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1923 se le dio mayor fuerza, devolviéndole una serie de atribuciones que se habían otorgado inicialmente al Ejecutivo. Con esta reforma a los artículos 79, fracción IV; 89, fracción XI; 72, inciso I; 84, segundo párrafo; 67 y 69 se amplió la facultad de la

Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias. Y es que mientras en el texto original esta facultad se otorgaba sólo en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y de delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados, con la reforma se dio la atribución a la Comisión Permanente para acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. En la convocatoria, de acuerdo con esta reforma, se señalaría el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

De esta forma, el Ejecutivo dejó de tener amplias facultades para convocar al Congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias cuando lo estimara conveniente y esta facultad se condicionó al previo acuerdo de la Comisión Permanente. Se estableció también la imposibilidad para el Ejecutivo de hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Comisión Permanente. Para adecuar el texto constitucional a las modificaciones señaladas, con esta reforma el presidente de la República ya no asistiría a la apertura de las sesiones extraordinarias para exponer las razones o causas que hicieron necesaria la convocatoria.

Mediante la reforma del 21 de octubre de 1966 se otorgan nuevamente facultades a la Comisión Permanente. Entre ellas puede señalarse que, durante el receso del Congreso de la Unión, podrá recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones respectivas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones. El 30 de julio de 1999 se publica una reforma mediante la cual se establece en el marco constitucional la existencia de una entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna,

funcionamiento y resoluciones. Esta entidad y sus facultades se contemplan en el artículo 79, por lo que las disposiciones relativas a la Comisión Permanente se trasladan al artículo 78 constitucional.

En lo que se refiere al Ejecutivo, el 22 de enero de 1927 se modificaron por primera vez los requisitos para ser presidente de la República, al ampliar el plazo para separarse de ciertos cargos antes de la fecha en que se ocupara el de presidente de 90 días a un año, aunque este plazo se reduciría posteriormente (DOF, 8-1-1942) a seis meses. En 1927 se eliminó también la fracción VII del artículo 82, que establecía como requisito para ser presidente el no haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo. Asimismo, se modifica radicalmente el artículo 83 al permitir la reelección, aunque sólo por un periodo más y no de manera inmediata. De acuerdo con la reforma, terminado su segundo periodo de ejercicio, quien hubiera sido presidente de la República quedaría incapacitado para ser elegido y desempeñar el cargo en cualquier otro tiempo. Un año más tarde (DOF, 24-1-1928) se publicó otra reforma al artículo 83, mediante la cual se amplió el periodo del encargo de presidente de la República de cuatro a seis años y el 29 de abril de 1933 se retomaron los postulados de la Revolución que establecían que la persona que hubiera desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a desempeñar ese puesto.

Otra de las modificaciones referente a los requisitos para ser elegido presidente de la República es la publicada el 1 de julio de 1994, con la que se establece que es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.

Las facultades y obligaciones del presidente han ido también cambiando con el paso de los años. Algunas, como en el caso de

la referente a las patentes de corso (*DOF*, 21-10-1966) o la de nombrar y remover libremente al titular del órgano por el que se ejercía el gobierno en el Distrito Federal (*DOF*, 25-10-1993) se han derogado, pero también se le han dado otras, como dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometién-dolos a la aprobación del Senado (*DOF*, 11-5-1988); designar, con la ratificación del Senado, al procurador general de la República o presentar a consideración de la Cámara de Senadores la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia (*DOF*, 31-12-1994), así como facultades para preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (*DOF*, 5-4-2004).

Otra reforma en el ámbito del Ejecutivo es la publicada el 21 de abril de 1981, mediante la cual se establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos (desaparecidos mediante reforma publicada el 2 de agosto de 2007) y que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Por lo que hace al poder Judicial, las reformas también han sido considerables. La primera de ellas (*DOF*, 20-8-1928) incidió en el número de ministros que componían la Suprema Corte al aumentarse de 11 a 16. También se determinó con esta reforma al artículo 94 que la Corte funcionaría no sólo en pleno, sino también en tres salas compuestas por cinco ministros cada una y se estableció la creación de Juzgados de Distrito, con los que se sustituyen los Tribunales de Distrito, que se sumarían a los ya existentes Tribunales de Circuito que serían colegiados y unitarios a partir de la reforma publicada el 19 de febrero de 1951. Otra de las modificaciones importantes fue en la forma de designar a los integrantes de la Corte (artículo 96), que dejarían de ser

elegidos por el Congreso de la Unión para ser nombrados por el presidente, sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. Esta disposición cambió en 1994 (DOF, 31-12), cuando se determinó que para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia el Presidente sometería una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designaría al ministro que debiera cubrir la vacante.

En 1934 (DOF, 15-12-1934) se vuelve a aumentar el número de ministros, esta vez a 21, y el número de salas aumentan de tres a cuatro. Más tarde (DOF, 21-9-1944) se deja de establecer en el ámbito constitucional la duración del encargo de jueces y magistrados. El 19 de febrero de 1951 se da otro cambio en la composición del poder Judicial de la federación, al establecerse Tribunales Colegiados en materia de amparo para combatir el rezago judicial y se determinó que en la Suprema Corte hubiera además cinco ministros supernumerarios. El 31 de diciembre de 1994 se determina que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta de 11 ministros y funcionaría en pleno o en salas (sin especificar su número); se establece la existencia de un Consejo de la Judicatura Federal, al que le correspondería la administración, vigilancia y disciplina del poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 100). El 22 de agosto de 1996 se publica otra reforma al artículo 94, con la que se considera al Tribunal Electoral dentro de los órganos en los que se deposita el poder Judicial de la federación

Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte también han ido cambiando. Se ha exigido, por ejemplo, no tener más de 65 años el día de la elección (DOF, 15-12-1934) y poseer, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado (DOF, 15-12-1934). Sin embargo, estos requisitos cambiaron posteriormente (DOF, 31-12-1994), para requerirse únicamente tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación y antigüedad mínima de 10 años con título profesional de licenciado en derecho. La residencia en el país anterior al día de la

designación cambió también de cinco a dos años (*DOF*, 31-12-1994) y se agregó el hecho de no haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo (derogado, *DOF*, 2-8-2007), procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

La competencia de los órganos jurisdiccionales del poder Judicial de la federación también se ha modificado con el paso del tiempo y como ejemplo de ello puede mencionarse la facultad para conocer las acciones de inconstitucionalidad que se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*DOF*, 31-12-1994) o la reforma del 6 de junio de 2011, con la que se amplía la procedencia del amparo y que deberá implementarse por medio de las reformas legales que realice el Congreso de la Unión.

Por otra parte, el 22 de agosto de 1996 se publica una reforma que cambia el contenido del artículo 99, para establecer en él la regulación constitucional del Tribunal Electoral. En este artículo se establece que éste será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y un órgano especializado del poder Judicial de la federación. Este cambio constitucional se suma a las distintas reformas en la materia que han dado un nuevo rostro al sistema político y electoral de nuestro país (v.g., las publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 y el 13 de noviembre de 2007).

También se dan cambios importantes en el Título IV de la Constitución mediante distintas reformas, como la publicada el 28 de diciembre de 1982, con la que se modifica de manera profunda el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Además, el ámbito local se ha ido modificando en el marco constitucional con el tiempo. Así, por ejemplo, el 29 de abril de 1933 se estableció en el texto constitucional que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrían reelegirse para el

periodo inmediato. La regulación municipal y estatal fue ampliada también para ser mucho más específica con la reforma publicada el 3 de febrero de 1983. Desde 1993 se han dado también reformas relativas al gobierno del Distrito Federal y a sus autoridades locales, con lo que se ha dotado de una nueva estructura administrativa, legislativa y judicial a esta entidad federativa.

En lo laboral, además de la federalización en esta materia, se dieron otras reformas que fueron cambiando las relaciones obrero-patronales. En este sentido, por ejemplo, el 5 de diciembre de 1960 se publica una reforma de gran alcance, al incluir en el artículo 123 un apartado B en el que se establecen las bases para regir las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales (la mención a estos territorios dejaría de existir posteriormente, *DOF*, 8-10-1974) y sus trabajadores. Por medio de la reforma publicada el 14 de febrero de 1972 se consideró de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patronos, que administrara los recursos del fondo nacional de la vivienda. Para conseguir una mayor igualdad entre hombres y mujeres, se establecieron también reformas en beneficio de las mujeres durante el embarazo (*DOF*, 31-12-1974).

El 6 de febrero de 1975 se reformó el apartado A del artículo 123, para establecer que la aplicación de las leyes del trabajo sería de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, petroquímica, entre otras. Sobre estas materias se han dado otras reformas, como la publicada el 9 de enero de 1978.

Con la creación del Consejo de la Judicatura, el 31 de diciembre de 1994 se determinó que los conflictos entre el poder Judicial y sus servidores serían resueltos por este órgano, mientras que los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serían resueltos por esta última. Otro de los cam-

bios que pueden mencionarse respecto al artículo 123 (DOF, 18-6-2008) es que las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

Por lo que hace a las relaciones Estado-Iglesia, en 1992 (DOF, 28-1) se publicaron reformas a diversos artículos de la Constitución que incidieron en este ámbito. Con estas reformas, por ejemplo, desapareció la prohibición a las corporaciones religiosas o los ministros de cultos de intervenir en los planteles donde se impartiera educación primaria, secundaria y normal, así como la destinada a los obreros y campesinos. También se suprimió la prohibición para llevar a cabo manifestaciones de culto religioso fuera de las instalaciones propias para ello. A partir de esta reforma se otorgó también personalidad jurídica a las asociaciones religiosas y se les dio capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes, aunque solamente aquellos que sean indispensables para su objeto. Se suprimió además la prohibición a las instituciones de beneficencia pública o privada de estar bajo patronato, dirección o administración de instituciones religiosas o ministros de culto, y el artículo 130 fue reformulado para establecer nuevas reglas en lo que respecta a las relaciones Estado-Iglesia y con el fin de determinar los lineamientos que orientarían la legislación secundaria en esa materia.

Los cambios al texto constitucional que se han referido son una muestra del ánimo —en ocasiones excesivo— por adecuar las normas contenidas en él para afrontar los retos que ofrece la realidad que hemos vivido durante más de nueve décadas; sin embargo, hacen patente la intención de conservar como núcleo de nuestra Constitución la mayor parte de las decisiones político-jurídicas fundamentales adoptadas por el Constituyente de 1917.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Por año		
<i>Año</i>	<i>Reforma en el DOF</i>	<i>Artículos reformados</i>
1917	—	—
1918	—	—
1919	—	—
1920	—	—
1921	8-7	73
1922	—	—
1923	24-11	67, 69, 72, 79, 84, 89
1924	—	—
1925	—	—
1926	—	—
1927	22-1	82, 83
1928	24-1	83
	20-8	52, 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111, 115
1929	6-9	73, 123
1930	—	—
1931	7-2	43, 45
	19-12	43, 45
1932	—	—
1933	27-4	73
	29-4	51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85, 115
	4-11	123
1934	10-1	27
	18-1	30, 37, 42, 73, 104, 133
	22-3	45
	13-12	3, 73
	15-12	32, 73, 94, 95
1935	16-1	43, 45
	18-1	73
1936	—	—
1937	6-12	27
1938	12-8	49
	31-12	123
1939	—	—

<i>Año</i>	<i>Reforma en el DOF</i>	<i>Artículos reformados</i>
1940	11-9	97, 102
	9-9	27
	14-12	73
1941	—	—
1942	24-10	73, 117
	17-11	5
	18-11	73, 123
	30-12	52
1943	8-1	82, 115
1944	10-2	32, 73, 76, 89
	21-9	73, 94, 111
1945	21-4	27
1946	30-12	3, 73, 104, 117
1947	12-2	27, 115
	29-12	73
1948	2-12	20, 27
1949	10-2	73
1950	—	—
1951	19-2	73, 94, 97, 98, 107
	28-3	49, 131
	11-6	52
1952	16-1	43, 45
1953	17-10	34, 115
1954	—	—
1955	—	—
1956	—	—
1957	—	—
1958	—	—
1959	—	—
1960	20-1	27, 42, 48
	5-12	123
	20-12	52
	29-12	27
1961	27-11	123
1962	2-11	107
	21-11	123
1963	22-6	54, 63
1964	—	—

<i>Año</i>	<i>Reforma en el DOF</i>	<i>Artículos reformados</i>
1965	23-2	18
1966	13-1	73
	21-10	73, 79, 88, 89, 117, 135
1967	24-10	73
	25-10	94, 98, 100, 102, 104, 105, 107
1968	—	—
1969	22-12	34
	26-12	30
1970	—	—
1971	6-7	73, 74, 79
	22-10	10
1972	14-2	52, 54, 55, 58, 123
	10-11	123
1973	—	—
1974	31-1	93
	20-3	107
	8-10	27, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 104, 107, 111, 123, 131
	31-12	4, 5, 30, 123
1975	6-2	27, 73, 123
	17-2	107
1976	6-2	27, 73, 115
1977	4-2	18
	6-12	6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, 115
1978	9-1	123
	19-12	123
1979	6-8	107
1980	18-3	4
	9-6	3
	29-12	78
1981	21-4	29, 90, 92, 117
	22-4	60
1982	17-11	28, 73, 74, 123
	28-12	22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134
1983	3-2	4, 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73, 115
	7-2	4

<i>Año</i>	<i>Reforma en el DOF</i>	<i>Artículos reformados</i>
1984	—	—
1985	14-1	20
	8-1	79
1986	7-4	65, 66, 69, 106, 107
	15-12	52, 53, 54, 56, 60, 77
	23-12	123
1987	17-3	17, 46, 74, 115, 116
	10-8	27, 73, 74, 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 127
1988	11-5	89
1989	—	—
1990	6-4	5, 35, 36, 41, 54, 60, 73
	27-6	28, 123
1991	—	—
1992	6-1	27
	28-1	3, 4, 5, 24, 27, 102, 130
1993	5-3	3, 31
	20-8	28, 73, 82, 123
	3-9	16, 19, 20, 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74, 100, 107, 119
	25-10	Título V, 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119, 122
1994	19-4	41
	1-7	82
	31-12	21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, 123
1995	2-3	28
1996	3-7	16, 20, 21, 22, 73
	22-8	35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122
1997	20-3	30, 32, 37
1998	—	—
1999	8-3	16, 19, 22, 123
	11-6	94, 97, 100, 107
	28-6	4, 25, 73
	29-7	58
	30-7	73, 74, 78, 79
	13-9	102
	23-12	115

<i>Año</i>	<i>Reforma en el DOF</i>	<i>Artículos reformados</i>
2000	7-4	4
	21-9	20, 73
2001	14-8	1, 2, 4, 18, 115
2002	14-6	Título IV, 113
	12-11	3, 31
2003	29-9	73
	29-10	63, 77
2004	5-4	73, 89
	30-7	74
	2-8	65
	27-9	73
2005	20-6	21
	28-11	73
	8-12	46, 73, 76, 105
	9-12	14, 22
	12-12	18
2006	7-4	26, 73
	14-9	105
	4-12	1, 73
2007	12-2	76, 89
	19-6	55, 82
	20-7	6, 73
	2-8	29, 73, 90, 92, 93, 95, 110, 111
	15-8	73
	27-9	99
	13-11	6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134
2008	7-5	73, 74, 79, 116, 122, 134
	18-6	16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115, 123
	15-8	69, 93
	29-8	88
	26-9	116
2009	30-4	4, 73
	4-5	73
	1-6	16
	14-8	18
	24-8	75, 115, 116, 122, 123, 127
2010	27-4	122
	29-7	17

<i>Año</i>	<i>Reforma en el DOF</i>	<i>Artículos reformados</i>
2011	13-4	43
	6-6	94, 103, 104, 107
	10-6	Capítulo I del Título I, 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, 105
	14-7	19, 20, 73
	17-8	71, 72, 78
	12-10	4, 73
	13-10	4, 27
	2012	8-2
9-2		3, 31
25-6		73

Por artículo

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	
1º	1ª DOF, 14-8-2001	5º	1ª DOF, 17-11-1942	
	2ª DOF, 4-12-2006		2ª DOF, 31-12-1974	
	3ª DOF, 10-10-2011		3ª DOF, 6-4-1990	
2º	1ª DOF, 14-8-2001	6º	4ª DOF, 28-1-1992	
	1ª DOF, 13-12-1934		1ª DOF, 6-12-1977	
3º	2ª DOF, 30-12-1946	10	2ª DOF, 20-7-2007	
	3ª DOF, 9-6-1980		3ª DOF, 13-11-2007	
	4ª DOF, 28-1-1992		7º Sin reformas	
	5ª DOF, 5-3-1993		8º Sin reformas	
	6ª DOF, 12-11-2002		9º Sin reformas	
	7ª DOF, 10-6-2011		11	1ª DOF, 22-10-1971
	8ª DOF, 9-2-2012		11	1ª DOF, 10-6-2011
	4º		1ª DOF, 31-12-1974	12
2ª DOF, 18-3-1980		13	Sin reformas	
3ª DOF, 3-2-1983		14	1ª DOF, 9-12-2005	
4ª DOF, 7-2-1983		15	1ª DOF, 10-6-2011	
5ª DOF, 28-1-1992		16	1ª DOF, 3-2-1983	
6ª DOF, 28-6-1999			2ª DOF, 3-9-1993	
7ª DOF, 7-4-2000		17	3ª DOF, 3-7-1996	
8ª DOF, 14-8-2001			4ª DOF, 8-3-1999	
9ª DOF, 30-4-2009			5ª DOF, 18-6-2008	
10ª DOF, 12-10-2011			6ª DOF, 1-6-2009	
11ª DOF, 12-10-2011			1ª DOF, 17-3-1987	
12ª DOF, 13-10-2011		2ª DOF, 18-6-2008		
13ª DOF, 8-2-2012		3ª DOF, 29-7-2010		

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>
18	1ª <i>DOF</i> , 23-2-1965 2ª <i>DOF</i> , 4-2-1977 3ª <i>DOF</i> , 14-8-2001 4ª <i>DOF</i> , 12-12-2005 5ª <i>DOF</i> , 18-6-2008 6ª <i>DOF</i> , 10-6-2011		6ª <i>DOF</i> , 2-12-1948 7ª <i>DOF</i> , 20-1-1960 8ª <i>DOF</i> , 29-12-1960 9ª <i>DOF</i> , 8-10-1974 10ª <i>DOF</i> , 6-2-1975 11ª <i>DOF</i> , 6-2-1976 12ª <i>DOF</i> , 6-2-1976 13ª <i>DOF</i> , 3-2-1983 14ª <i>DOF</i> , 10-8-1987 15ª <i>DOF</i> , 6-1-1992 16ª <i>DOF</i> , 28-1-1992 17ª <i>DOF</i> , 13-10-2011
19	1ª <i>DOF</i> , 3-9-1993 2ª <i>DOF</i> , 8-3-1999 3ª <i>DOF</i> , 18-6-2008 4ª <i>DOF</i> , 14-7-2011	28	1ª <i>DOF</i> , 17-11-1982 2ª <i>DOF</i> , 3-2-1983 3ª <i>DOF</i> , 27-6-1990 4ª <i>DOF</i> , 20-8-1993 5ª <i>DOF</i> , 2-3-1995
20	1ª <i>DOF</i> , 2-12-1948 2ª <i>DOF</i> , 14-1-1985 3ª <i>DOF</i> , 3-9-1993 4ª <i>DOF</i> , 3-7-1996 5ª <i>DOF</i> , 21-9-2000 6ª <i>DOF</i> , 18-6-2008 7ª <i>DOF</i> , 14-7-2011	29	1ª <i>DOF</i> , 21-4-1981 2ª <i>DOF</i> , 2-8-2007 3ª <i>DOF</i> , 10-6-2011
21	1ª <i>DOF</i> , 3-2-1983 2ª <i>DOF</i> , 31-12-1994 3ª <i>DOF</i> , 3-7-1996 4ª <i>DOF</i> , 20-6-2005 5ª <i>DOF</i> , 18-6-2008	30	1ª <i>DOF</i> , 18-1-1934 2ª <i>DOF</i> , 26-12-1969 3ª <i>DOF</i> , 31-12-1974 4ª <i>DOF</i> , 20-3-1997
22	1ª <i>DOF</i> , 28-12-1982 2ª <i>DOF</i> , 3-7-1996 3ª <i>DOF</i> , 8-3-1999 4ª <i>DOF</i> , 9-12-2005 5ª <i>DOF</i> , 18-6-2008	31	1ª <i>DOF</i> , 5-3-1993 2ª <i>DOF</i> , 25-10-1993 3ª <i>DOF</i> , 12-11-2002 4ª <i>DOF</i> , 9-2-2012
23	Sin reformas	32	1ª <i>DOF</i> , 15-12-1934 2ª <i>DOF</i> , 10-2-1944 3ª <i>DOF</i> , 20-3-1997
24	1ª <i>DOF</i> , 28-1-1992	33	1ª <i>DOF</i> , 10-6-2011
25	1ª <i>DOF</i> , 3-2-1983 2ª <i>DOF</i> , 28-6-1999	34	1ª <i>DOF</i> , 17-10-1953 2ª <i>DOF</i> , 22-12-1969
26	1ª <i>DOF</i> , 3-2-1983 2ª <i>DOF</i> , 7-4-2006	35	1ª <i>DOF</i> , 6-4-1990 2ª <i>DOF</i> , 22-8-1996
27	1ª <i>DOF</i> , 10-1-1934 2ª <i>DOF</i> , 6-12-1937 3ª <i>DOF</i> , 9-11-1940 4ª <i>DOF</i> , 21-4-1945 5ª <i>DOF</i> , 12-2-1947	36	1ª <i>DOF</i> , 6-4-1990 2ª <i>DOF</i> , 22-8-1996

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>
37	1ª <i>DOF</i> , 18-1-1934 2ª <i>DOF</i> , 20-3-1997		4ª <i>DOF</i> , 20-12-1960 5ª <i>DOF</i> , 14-2-1972
38	Sin reformas		6ª <i>DOF</i> , 8-10-1974
39	Sin reformas		7ª <i>DOF</i> , 6-12-1977
40	Sin reformas		8ª <i>DOF</i> , 15-12-1986
41	1ª <i>DOF</i> , 6-12-1977 2ª <i>DOF</i> , 6-4-1990 3ª <i>DOF</i> , 3-9-1993 4ª <i>DOF</i> , 19-4-1994 5ª <i>DOF</i> , 22-8-1996 6ª <i>DOF</i> , 13-11-2007	53	1ª <i>DOF</i> , 6-12-1977 2ª <i>DOF</i> , 15-12-1986
42	1ª <i>DOF</i> , 18-1-1934 2ª <i>DOF</i> , 20-1-1960	54	1ª <i>DOF</i> , 22-6-1963 2ª <i>DOF</i> , 14-2-1972 3ª <i>DOF</i> , 6-12-1977 4ª <i>DOF</i> , 15-12-1986 5ª <i>DOF</i> , 6-4-1990 6ª <i>DOF</i> , 3-9-1993
43	1ª <i>DOF</i> , 7-2-1931 2ª <i>DOF</i> , 19-12-1931 3ª <i>DOF</i> , 16-1-1935 4ª <i>DOF</i> , 16-1-1952 5ª <i>DOF</i> , 8-10-1974 6ª <i>DOF</i> , 13-4-2011	55	7ª <i>DOF</i> , 22-8-1996 1ª <i>DOF</i> , 29-4-1933 2ª <i>DOF</i> , 14-2-1972 3ª <i>DOF</i> , 8-10-1974 4ª <i>DOF</i> , 6-12-1977 5ª <i>DOF</i> , 31-12-1994 6ª <i>DOF</i> , 19-6-2007
44	1ª <i>DOF</i> , 25-10-1993		
45	1ª <i>DOF</i> , 7-2-1931 2ª <i>DOF</i> , 19-12-1931 3ª <i>DOF</i> , 22-3-1934 4ª <i>DOF</i> , 16-1-1935 5ª <i>DOF</i> , 16-1-1952 6ª <i>DOF</i> , 8-10-1974	56	1ª <i>DOF</i> , 29-4-1933 2ª <i>DOF</i> , 15-12-1986 3ª <i>DOF</i> , 3-9-1993 4ª <i>DOF</i> , 22-8-1996
46	1ª <i>DOF</i> , 17-3-1987 2ª <i>DOF</i> , 8-12-2005	57	Sin reformas
47	Sin reformas	58	1ª <i>DOF</i> , 29-4-1933 2ª <i>DOF</i> , 14-2-1972 3ª <i>DOF</i> , 29-7-1999
48	1ª <i>DOF</i> , 20-1-1960	59	1ª <i>DOF</i> , 29-4-1933
49	1ª <i>DOF</i> , 12-8-1938 2ª <i>DOF</i> , 28-3-1951	60	1ª <i>DOF</i> , 6-12-1977 2ª <i>DOF</i> , 22-4-1981 3ª <i>DOF</i> , 15-12-1986
50	Sin reformas		
51	1ª <i>DOF</i> , 29-4-1933 2ª <i>DOF</i> , 6-12-1977		4ª <i>DOF</i> , 6-4-1990 5ª <i>DOF</i> , 3-9-1993 6ª <i>DOF</i> , 22-8-1996
52	1ª <i>DOF</i> , 20-8-1928 2ª <i>DOF</i> , 30-12-1942 3ª <i>DOF</i> , 11-6-1951	61	1ª <i>DOF</i> , 6-12-1977
		62	Sin reformas
		63	1ª <i>DOF</i> , 22-6-1963

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>
	2ª DOF, 3-9-1993		21ª DOF, 19-2-1951
	3ª DOF, 29-10-2003		22ª DOF, 13-1-1966
64	Sin reformas		23ª DOF, 21-10-1966
65	1ª DOF, 6-12-1977		24ª DOF, 24-10-1967
	2ª DOF, 7-4-1986		25ª DOF, 6-7-1971
	3ª DOF, 3-9-1993		26ª DOF, 8-10-1974
	4ª DOF, 2-8-2004		27ª DOF, 6-2-1975
66	1ª DOF, 7-4-1986		28ª DOF, 6-2-1976
	2ª DOF, 3-9-1993		29ª DOF, 6-12-1977
67	1ª DOF, 24-11-1923		30ª DOF, 17-11-1982
68	Sin reformas		31ª DOF, 28-12-1982
69	1ª DOF, 24-11-1923		32ª DOF, 3-2-1983
	2ª DOF, 7-4-1986		33ª DOF, 10-8-1987
	3ª DOF, 15-8-2008		34ª DOF, 10-8-1987
70	1ª DOF, 6-12-1977		35ª DOF, 10-8-1987
71	1ª DOF, 17-8-2011		36ª DOF, 6-4-1990
72	1ª DOF, 24-11-1923		37ª DOF, 20-8-1993
	2ª DOF, 17-8-2011		38ª DOF, 25-10-1993
73	1ª DOF, 8-7-1921		39ª DOF, 31-12-1994
	2ª DOF, 20-8-1928		40ª DOF, 3-7-1996
	3ª DOF, 20-8-1928		41ª DOF, 22-8-1996
	4ª DOF, 6-9-1929		42ª DOF, 28-6-1999
	5ª DOF, 27-4-1933		43ª DOF, 28-6-1999
	6ª DOF, 29-4-1933		44ª DOF, 30-7-1999
	7ª DOF, 18-1-1934		45ª DOF, 21-9-2000
	8ª DOF, 18-1-1934		46ª DOF, 29-9-2003
	9ª DOF, 13-12-1934		47ª DOF, 5-4-2004
	10ª DOF, 15-12-1934		48ª DOF, 27-9-2004
	11ª DOF, 18-1-1935		49ª DOF, 28-11-2005
	12ª DOF, 14-12-1940		50ª DOF, 8-12-2005
	13ª DOF, 14-12-1940		51ª DOF, 7-4-2006
	14ª DOF, 24-10-1942		52ª DOF, 4-12-2006
	15ª DOF, 18-11-1942		53ª DOF, 20-7-2007
	16ª DOF, 10-2-1944		54ª DOF, 2-8-2007
	17ª DOF, 21-9-1944		55ª DOF, 15-8-2007
	18ª DOF, 30-12-1946		56ª DOF, 7-5-2008
	19ª DOF, 29-12-1947		57ª DOF, 18-6-2008
	20ª DOF, 10-2-1949		58ª DOF, 30-4-2009

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>
	59 ^a <i>DOF</i> , 30-4-2009		3 ^a <i>DOF</i> , 29-4-1933
	60 ^a <i>DOF</i> , 4-5-2009		4 ^a <i>DOF</i> , 21-10-1966
	61 ^a <i>DOF</i> , 14-7-2011		5 ^a <i>DOF</i> , 6-7-1971
	62 ^a <i>DOF</i> , 12-10-2011		6 ^a <i>DOF</i> , 8-10-1974
	63 ^a <i>DOF</i> , 12-10-2011		7 ^a <i>DOF</i> , 8-2-1985
	64 ^a <i>DOF</i> , 25-6-2012		8 ^a <i>DOF</i> , 10-8-1987
74	1 ^a <i>DOF</i> , 20-8-1928		9 ^a <i>DOF</i> , 25-10-1993
	2 ^a <i>DOF</i> , 6-7-1971		10 ^a <i>DOF</i> , 31-12-1994
	3 ^a <i>DOF</i> , 8-10-1974		11 ^a <i>DOF</i> , 30-7-1999
	4 ^a <i>DOF</i> , 6-12-1977		12 ^a <i>DOF</i> , 7-5-2008
	5 ^a <i>DOF</i> , 17-11-1982	80	Sin reformas
	6 ^a <i>DOF</i> , 28-12-1982	81	Sin reformas
	7 ^a <i>DOF</i> , 17-3-1987	82	1 ^a <i>DOF</i> , 22-1-1927
	8 ^a <i>DOF</i> , 10-8-1987		2 ^a <i>DOF</i> , 8-1-1943
	9 ^a <i>DOF</i> , 3-9-1993		3 ^a <i>DOF</i> , 8-10-1974
	10 ^a <i>DOF</i> , 25-10-1993		4 ^a <i>DOF</i> , 20-8-1993
	11 ^a <i>DOF</i> , 22-8-1996		5 ^a <i>DOF</i> , 1-7-1994
	12 ^a <i>DOF</i> , 30-7-1999		6 ^a <i>DOF</i> , 19-6-2007
	13 ^a <i>DOF</i> , 30-7-2004	83	1 ^a <i>DOF</i> , 22-1-1927
	14 ^a <i>DOF</i> , 7-5-2008		2 ^a <i>DOF</i> , 24-1-1928
75	1 ^a <i>DOF</i> , 24-8-2009		3 ^a <i>DOF</i> , 29-4-1933
76	1 ^a <i>DOF</i> , 20-8-1928	84	1 ^a <i>DOF</i> , 24-11-1923
	2 ^a <i>DOF</i> , 10-2-1944		2 ^a <i>DOF</i> , 29-4-1933
	3 ^a <i>DOF</i> , 8-10-1974	85	1 ^a <i>DOF</i> , 29-4-1933
	4 ^a <i>DOF</i> , 6-12-1977		^a <i>DOF</i> , 13-11-2007
	5 ^a <i>DOF</i> , 28-12-1982	86	Sin reformas
	6 ^a <i>DOF</i> , 25-10-1993	87	Sin reformas
	7 ^a <i>DOF</i> , 31-12-1994	88	1 ^a <i>DOF</i> , 21-10-1966
	8 ^a <i>DOF</i> , 8-12-2005		2 ^a <i>DOF</i> , 29-8-2008
	9 ^a <i>DOF</i> , 12-2-2007	89	1 ^a <i>DOF</i> , 24-11-1923
77	1 ^a <i>DOF</i> , 15-12-1986		2 ^a <i>DOF</i> , 20-8-1928
	2 ^a <i>DOF</i> , 29-10-2003		3 ^a <i>DOF</i> , 10-2-1944
78	1 ^a <i>DOF</i> , 29-12-1980		4 ^a <i>DOF</i> , 21-10-1966
	2 ^a <i>DOF</i> , 10-8-1987		5 ^a <i>DOF</i> , 21-10-1966
	3 ^a <i>DOF</i> , 30-7-1999		6 ^a <i>DOF</i> , 8-10-1974
	4 ^a <i>DOF</i> , 17-8-2011		7 ^a <i>DOF</i> , 28-12-1982
79	1 ^a <i>DOF</i> , 24-11-1923		8 ^a <i>DOF</i> , 10-8-1987
	2 ^a <i>DOF</i> , 20-8-1928		9 ^a <i>DOF</i> , 11-5-1988

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>
	10ª DOF, 25-10-1993		8ª DOF, 11-6-1999
	11ª DOF, 31-12-1994		9ª DOF, 13-11-2007
	12ª DOF, 5-4-2004		10ª DOF, 10-6-2011
	13ª DOF, 12-2-2007	98	1ª DOF, 20-8-1928
	14ª DOF, 10-6-2011		2ª DOF, 19-2-1951
90	1ª DOF, 21-4-1981		3ª DOF, 25-10-1967
	2ª DOF, 2-8-2007		4ª DOF, 31-12-1994
91	Sin reformas		5ª DOF, 22-7-1996
92	1ª DOF, 21-4-1981	99	1ª DOF, 20-8-1928
	2ª DOF, 2-8-2007		2ª DOF, 31-12-1994
93	1ª DOF, 31-1-1974		3ª DOF, 22-12-1996
	2ª DOF, 6-12-1977		4ª DOF, 27-9-2007
	3ª DOF, 31-12-1994		5ª DOF, 13-11-2007
	4ª DOF, 2-8-2007	100	1ª DOF, 20-8-1928
	5ª DOF, 15-8-2008		2ª DOF, 25-10-1967
94	1ª DOF, 20-8-1928		3ª DOF, 3-11-1993
	2ª DOF, 15-12-1934		4ª DOF, 31-12-1994
	3ª DOF, 21-9-1944		5ª DOF, 11-6-1999
	4ª DOF, 19-2-1951	101	1ª DOF, 10-8-1987
	5ª DOF, 25-10-1967		2ª DOF, 31-12-1994
	6ª DOF, 28-12-1982		3ª DOF, 22-8-1996
	7ª DOF, 10-8-1987	102	1ª DOF, 11-9-1940
	8ª DOF, 31-12-1994		2ª DOF, 25-10-1967
	9ª DOF, 22-8-1996		3ª DOF, 28-1-1992
	10ª DOF, 11-6-1999		4ª DOF, 31-12-1994
	11ª DOF, 6-6-2011		5ª DOF, 13-9-1999
95	1ª DOF, 15-12-1934		6ª DOF, 10-6-2011
	2ª DOF, 31-12-1994	103	1ª DOF, 31-12-1994
	3ª DOF, 2-8-2007		2ª DOF, 6-6-2011
96	1ª DOF, 20-8-1928	104	1ª DOF, 18-1-1934
	2ª DOF, 31-12-1994		2ª DOF, 30-12-1946
97	1ª DOF, 20-8-1928		3ª DOF, 25-10-1967
	2ª DOF, 11-9-1940		4ª DOF, 8-10-1974
	3ª DOF, 19-2-1951		5ª DOF, 10-7-1987
	4ª DOF, 6-12-1977		6ª DOF, 25-10-1993
	5ª DOF, 28-12-1982		7ª DOF, 31-12-1994
	6ª DOF, 10-7-1987		8ª DOF, 6-6-2011
	7ª DOF, 31-12-1994	105	1ª DOF, 25-10-1967

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>
	2ª DOF, 25-10-1993		7ª DOF, 22-8-1996
	3ª DOF, 31-12-1994		8ª DOF, 2-8-2007
	4ª DOF, 22-7-1996	112	1ª DOF, 28-12-1982
	5ª DOF, 8-12-2005	113	1ª DOF, 28-12-1982
	6ª DOF, 14-9-2006		2ª DOF, 14-6-2002
	7ª DOF, 10-6-2011	114	1ª DOF, 28-12-1982
106	1ª DOF, 7-4-1986	115	1ª DOF, 20-8-1928
	2ª DOF, 31-12-1994		2ª DOF, 29-4-1933
107	1ª DOF, 19-2-1951		3ª DOF, 8-1-1943
	2ª DOF, 2-11-1962		4ª DOF, 12-2-1947
	3ª DOF, 25-10-1967		5ª DOF, 17-10-1953
	4ª DOF, 20-3-1974		6ª DOF, 6-2-1976
	5ª DOF, 8-10-1974		7ª DOF, 6-12-1977
	6ª DOF, 17-2-1975		8ª DOF, 3-2-1983
	7ª DOF, 6-8-1979		9ª DOF, 17-3-1987
	8ª DOF, 7-4-1986		10ª DOF, 23-12-1999
	9ª DOF, 10-8-1987		11ª DOF, 14-8-2001
	10ª DOF, 3-9-1993		12ª DOF, 18-6-2008
	11ª DOF, 25-10-1993		13ª DOF, 24-8-2009
	12ª DOF, 31-12-1994	116	1ª DOF, 17-3-1987
	13ª DOF, 11-6-1999		2ª DOF, 31-12-1994
	14ª DOF, 6-6-2011		3ª DOF, 22-8-1996
108	1ª DOF, 28-12-1982		4ª DOF, 13-11-2007
	2ª DOF, 31-12-1994		5ª DOF, 7-5-2008
	3ª DOF, 22-8-1996		6ª DOF, 26-9-2008
	4ª DOF, 13-11-2007		7ª DOF, 24-8-2009
109	1ª DOF, 28-12-1982	117	1ª DOF, 24-10-1942
110	1ª DOF, 28-12-1982		2ª DOF, 30-12-1946
	2ª DOF, 10-8-1987		3ª DOF, 21-10-1966
	3ª DOF, 31-12-1994		4ª DOF, 21-4-1981
	4ª DOF, 22-8-1996	118	Sin reformas
	5ª DOF, 2-8-2007	119	1ª DOF, 3-9-1993
111	1ª DOF, 20-8-1928		2ª DOF, 25-10-1993
	2ª DOF, 21-9-1944	120	Sin reformas
	3ª DOF, 8-10-1974	121	Sin reformas
	4ª DOF, 28-12-1982	122	1ª DOF, 25-10-1993
	5ª DOF, 10-8-1987		2ª DOF, 31-12-1994
	6ª DOF, 31-12-1994		3ª DOF, 22-8-1996

<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>	<i>Artículo</i>	<i>Reformas</i>
	4ª <i>DOF</i> , 13-11-2007		20ª <i>DOF</i> , 31-12-1994
	5ª <i>DOF</i> , 7-5-2008		21ª <i>DOF</i> , 8-3-1999
	6ª <i>DOF</i> , 24-8-2009		22ª <i>DOF</i> , 18-6-2008
	7ª <i>DOF</i> , 27-4-2010		23ª <i>DOF</i> , 24-8-2009
123	1ª <i>DOF</i> , 6-9-1929	124	Sin reformas
	2ª <i>DOF</i> , 4-11-1933	125	Sin reformas
	3ª <i>DOF</i> , 31-12-1938	126	Sin reformas
	4ª <i>DOF</i> , 18-11-1942	127	1ª <i>DOF</i> , 28-12-1982
	5ª <i>DOF</i> , 5-12-1960		2ª <i>DOF</i> , 10-8-1987
	6ª <i>DOF</i> , 27-11-1961		3ª <i>DOF</i> , 24-8-2009
	7ª <i>DOF</i> , 21-11-1962	128	Sin reformas
	8ª <i>DOF</i> , 14-2-1972	129	Sin reformas
	9ª <i>DOF</i> , 10-11-1972	130	1ª <i>DOF</i> , 28-1-1992
	10ª <i>DOF</i> , 8-10-1974	131	1ª <i>DOF</i> , 28-3-1951
	11ª <i>DOF</i> , 31-12-1974		2ª <i>DOF</i> , 8-10-1974
	12ª <i>DOF</i> , 6-2-1975	132	Sin reformas
	13ª <i>DOF</i> , 9-1-1978	133	1ª <i>DOF</i> , 18-1-1934
	14ª <i>DOF</i> , 9-1-1978	134	1ª <i>DOF</i> , 28-12-1982
	15ª <i>DOF</i> , 19-12-1978		2ª <i>DOF</i> , 13-11-2007
	16ª <i>DOF</i> , 17-11-1982		3ª <i>DOF</i> , 7-5-2008
	17ª <i>DOF</i> , 23-12-1986	135	1ª <i>DOF</i> , 21-10-1966
	18ª <i>DOF</i> , 27-6-1990	136	Sin reformas
	19ª <i>DOF</i> , 20-8-1993		

Por periodo presidencial

<i>Periodo presidencial</i>	<i>Presidente en turno</i>	<i>Artículos reformados</i>
1-5-1917 a 21-5-1920	Venustiano Carranza	—
1-6-1920 a 30-11-1920	Adolfo de la Huerta*	—
1-12-1920 a 30-11-1924	Álvaro Obregón	67, 69, 72, 73, 79, 84 y 89
1-12-1924 a 30-11-1928	Plutarco Elías Calles	52, 73, 74, 76, 79, 83, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111 y 115
1-12-1928 a 4-2-1930	Emilio Portes Gil	Artículos 73 y 123
5-2-1930 a 2-9-1932	Pascual Ortiz Rubio	Artículos 43 y 45
3-9-1932 a 30-11-1934	Abelardo L. Rodríguez**	27, 30, 37, 42, 45, 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85, 104, 115, 123 y 133
1-12-1934 a 30-11-1940	Lázaro Cárdenas del Río	3º, 27, 32, 43, 45, 49, 73, 94, 95, 97, 102 y 123
1-12-1940 a 30-11-1946	Manuel Ávila Camacho	5º, 27, 32, 52, 73, 76, 82, 89, 94, 111, 115, 117 y 123
1-12-1946 a 30-11-1952	Miguel Alemán Valdés	3º, 20, 27, 43, 45, 49, 52, 73, 94, 97, 98, 104, 107, 115, 117 y 131
1-12-1952 a 30-11-1958	Adolfo Ruiz Cortines	34 y 115
1-12-1958 a 30-11-1964	Adolfo López Mateos	27, 42, 48, 52, 54, 63, 107 y 123
1-12-1964 a 30-11-1970	Gustavo Díaz Ordaz	18, 30, 34, 73, 79, 88, 89, 94, 98, 100, 102, 104, 105, 107, 117 y 135
1-12-1970 a 30-11-1976	Luis Echeverría Álvarez	4º, 5º, 10, 27, 30, 43, 45, 52, 54, 55, 58, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 93, 104, 107, 111, 115, 123 y 131
1-12-1976 a 30-11-1982	José López Portillo y Pacheco	3º, 4º, 6º, 18, 28, 29, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 78, 90, 92, 93, 97, 107, 115, 117 y 123

1-12-1982 a 30-11-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	4º, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 46, 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 123, 127 y 134
1-12-1988 a 30-11-1994	Carlos Salinas de Gortari	3º, 4º, 5º, 16, 19, 20, 24, 27, 28, 31, 35, 36, 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 100, 102, 104, 105, 107, 119, 122, 123 y 130
1-12-1994 a 30-11-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	4º, 16, 19, 20, 21, 22, 25, 28, 30, 32, 35, 36, 37, 41, 54, 55, 56, 58, 60, 73, 74, 76, 78, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 116, 122 y 123
1-12-2000 a 30-11-2006	Vicente Fox Quesada	1º, 2º, 3º, 4º, 14, 18, 21, 22, 26, 31, 46, 63, 65, 73, 74, 76, 77, 89, 105, 113 y 115
1-12-2006-	Felipe de J. Calderón Hinojosa	1º, 3º, 4º, 6º, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27, 29, 31, 33, 41, 43, 55, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 82, 85, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 115, 116, 122, 123, 127 y 134

* Presidente interino. ** Presidente sustituto.

COLOFÓN

La misión más importante tanto para los hombres como para los Estados es permanecer fieles a sí mismos; congruentes con su identidad, con su historia y con los valores que comprenden sus anhelos. Si para el hombre aquello que lo define y lo identifica es el carácter formado a lo largo de su vida, basado en la educación y proyectado hacia el futuro, para un pueblo y para un Estado, la constitución es el más fiel retrato de su ser y de todo aquello a lo que aspira.

Cuando en el ya lejano siglo XIX Ferdinand Lassalle se preguntaba: “¿Qué es una constitución?”, la definía como el equilibrio de las fuerzas reales de poder en el instante en que se manifiesta la voluntad soberana del pueblo. Utilizó la palabra equilibrio no para retratar el momento en que la lucha violenta por el poder se ha agotado, sino como un concepto mucho más amplio, que expresa largos procesos históricos que permiten a las naciones encontrar los consensos más generales, en los que todos sus miembros toman parte y que es el encuentro entre la constitución real y la constitución escrita; es decir, entre la historia y el carácter de cada pueblo, con el establecimiento de los órganos del Estado, las libertades de los ciudadanos y las normas de convivencia política.

La constitución real se identifica con la cultura de los pueblos. Es este contexto social el que nutre e inspira la vida de las constituciones; éste es el reflejo de ese entorno siempre cambiante, el que la crea y la recrea constantemente; es así, al mismo tiempo hija del pasado y del ámbito de pluralidad que caracteriza nuestra cultura.

En el Estado constitucional, para mantener el equilibrio del poder, los actores políticos deben respetar las diferencias y canalizarlas por los cauces institucionales, que a su vez deben darles forma y expresión cuando en ellas se contiene una propuesta, y solución cuando consistan en un legítimo reclamo.

En nuestro país, ese equilibrio encontró palabras definitivas en la Constitución federal de 1917, la cual, hay que decirlo, constituye un compendio vivo de nuestra historia y la suma todo aquello por lo que los mexicanos hemos trabajado, luchado y creído.

Como se ha visto, a partir de 1824, cuando se expide nuestra primera gran constitución, los mexicanos hemos ido, de forma paulatina pero cierta, logrando las decisiones fundamentales que definen y dan rostro a nuestro Estado.

En 1917, el pueblo mexicano, después de más de un siglo de luchas intestinas, fincó el carácter de sus instituciones y aclaró el destino político del país. En ese año, los mexicanos nos pusimos de acuerdo, quisimos tener una forma republicana de gobierno; que el ejercicio del poder se realizara a partir de una clara y efectiva división de poderes; que el peso del gobierno radicara en el Ejecutivo, acotado por los otros dos poderes; que el contrapeso real a la concentración de poder se efectuara por medio de un sistema federal; que los ciudadanos gozáramos de garantías individuales, y que disfrutáramos de las sociales. Estuvimos de acuerdo con un Estado laico que respetara todo tipo de creencias religiosas; con la vigencia de la libertad de conciencia y de expresión, y con el derecho inalienable de participar en la formación de las decisiones del gobierno. Esto es lo que quisimos y lo que queremos los mexicanos.

Nuestra Constitución es clara en la definición de sus principios fundamentales. La lucha del pueblo mexicano por su libertad se resume en los principios del Estado laico, republicano, federal, presidencial, democrático e independiente. Más allá de estos límites están la temeridad, la simulación y la aventura. Y en el siglo XIX, precisamente, las aventuras políticas nos llevaron a

dos imperios, a la pérdida de la mitad de nuestro territorio, a la confusión de principios religiosos con valores políticos, a un Estado sometido a los poderes económicos extranjeros y a un pueblo limitado en el ejercicio de sus libertades.

Pretender la vigencia del Estado de derecho al margen de la vida constitucional no sólo es un error, sino una invitación a la disolución de nuestras instituciones; proyectar el futuro sin considerar los valores de nuestra Constitución es pronunciarse por la supresión de la justicia como método y de la paz como fin de nuestra convivencia política.

Los mexicanos no aspiramos a un Estado distinto de aquél por el que hemos luchado a lo largo de nuestra historia. No deseamos un futuro en el que no estén presentes las convicciones que hacen de nuestro texto constitucional el más fiel testimonio de nuestra marcha por conquistar la libertad, la igualdad y la justicia. No aceptamos ninguna postura que tenga a la Constitución como instrumento de negociación, ni a su reforma como artificio de lucimiento personal o como proyecto transitorio.

El reto más grande de nuestro tiempo no está en el cambio por el cambio, sino en la permanencia de lo esencial, adecuando solamente lo accesorio. Nuestro desafío no consiste en encontrar nuevas rutas para el futuro, sino en permanecer fieles a nuestro carácter y a nuestros valores constitucionales. No consiste en tener la voluntad de transformar lo sustancial sino la templanza necesaria para evolucionar dentro de nuestra identidad sin abandonar todo lo que hemos construido. Nuestras preocupaciones no deben ser un cambio de constitución ni la búsqueda de un Estado nuevo, sino encontrar la forma de cumplir el programa y los principios que muchas veces han sido olvidados o postergados pero que, sin embargo, hemos construido los mexicanos a lo largo de generaciones.

Ése es el sentido auténtico del Estado de derecho: la sujeción de todos al proyecto de Nación, la dedicación de los esfuerzos del gobierno, de los partidos políticos y de los ciudadanos al

progreso y a la unidad de los mexicanos. Nuestro texto tiene, como toda carta fundamental, el proyecto de vida de la Nación mexicana, que sólo puede lograrse con su acatamiento, su defensa y su vigencia. Sólo con el respeto y el fortalecimiento de sus decisiones fundamentales, la Nación podrá ser más sólida, el Estado más fuerte, el gobierno más eficaz pero, sobre todo, los mexicanos más libres y más seguros en su destino.

ANEXO

SITIOS DONDE PUEDEN CONSULTARSE EN VERSIÓN DIGITAL
LOS TEXTOS COMPLETOS DE LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS

CONSTITUCIÓN DE BAYONA

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/804/10.pdf>

CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812B.pdf>

SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>

CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>

PLAN DE IGUALA

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821A.pdf>

TRATADOS DE CÓRDOBA

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821B.pdf>

ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821C.pdf>

REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>

CONSTITUCIÓN DE 1824

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>

SIETE LEYES CONSTITUCIONALES

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

CONSTITUCIÓN DE 1857

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

LEYES DE REFORMA

<http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>

ESTATUTO PROVISIONAL DEL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>

TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>

TEXTO VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

- Adame Goddard, Jorge, “El juramento de la Constitución de 1857”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 10, 1998.
- Aguilar Rivera, José Antonio, “Lecciones constitucionales: la separación de poderes y el desencuentro constitucional 1824-1835”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación–Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Alamán, Lucas, “Examen imparcial de la administración del general vicepresidente don Anastasio Bustamante”, en *Lucas Alamán* (prólogo y selección de Andrés Lira), México, Ediciones Cal y Arena, 1997.
- , *Semblanzas e ideario*, UNAM, México, 1989.
- Andrews, Catherine, “El debate político de la década de 1830 y los orígenes de las Siete Leyes”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación–Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Arenal Fenochio, Jaime del, “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Marco jurídico”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 2003.
- , “Visiones históricas detrás del primer proyecto constitucional monarquista mexicano”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación–Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Artola, Miguel, *La monarquía de España*, Madrid, Alianza, 2000.
- Beltrán Gaos, Mónica, “El constitucionalismo europeo del s. XIX y su influencia en la Constitución mexicana de 1857”, en *La Constitución de 1857. Homenaje en su CL Aniversario*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

- Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Berruezo, María Teresa, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Blanco, Roberto L., *El problema americano en las primeras cortes liberales españolas 1810-1814*, México, UNAM, 1995.
- Blázquez Domínguez, Carmen, “Escoceses y yorkinos: la crisis de 1827 y el pronunciamiento de José Rincón en el puerto de Veracruz”, *Anuario*, Centro de Investigaciones Históricas, Instituto de Investigaciones Humanísticas, Universidad Veracruzana, núm. VII, 1990.
- Bocanegra, José María, *Memorias para la historia de México independiente. 1822-1846*, t. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Breña, Roberto, *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824. Una revisión historiográfica del liberalismo hispánico*, México, El Colegio de México, 2006.
- , “José María Blanco White y la independencia de América: ¿una postura pro americana?”, *Historia Constitucional*, 3, junio de 2002.
- Bustamante, Carlos María de, *La Avispa de Chilpancingo, 1821-1823*, México, Porrúa, 1998.
- Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana. Gestación y nacimiento*, México, El Colegio de México, 2003.
- Cárdenas Gutiérrez, Salvador, “La narrativa constitucional del conservadurismo mexicano (1847-1853)”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación—Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Carmagnani, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, El Colegio de México—Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Castillo Velasco, José María, *Apuntamientos del Derecho Constitucional mexicano*, México, Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional, facsímil de la edición de 1870.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. La República restaurada*, México, Hermes, 1984.
- , *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica—Clío—El Colegio Nacional, 2a. ed., 2007.
- Costeloe, Michael, *La primera república federal de México (1824-1835)*.

- Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Díez del Corral, Luis, *El rato de Europa. Una interpretación histórica de nuestro tiempo*, Madrid, Alianza, 1974.
- , *El liberalismo doctrinario*, Madrid, CEC, 1984.
- Espinoza de los Monteros, Javier, “La noción de los derechos en la historia de los constituyentes mexicanos”, en *La noción de los derechos en la historia del constitucionalismo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, tt. I y II, México, Porrúa, 3a. ed., 2004.
- , *Prolegómenos a la historia constitucional*, México, UNAM, 1980.
- Fernández Almagro, Melchor, *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Labor, 1976.
- Ferrer Mendiola, Gabriel, *Crónica del Constituyente*, ed. facsimilar, México, Gobierno del Estado de Querétaro–Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1987.
- Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993.
- Fix-Zamudio, Héctor, “Acta Constitutiva y de Reformas 1847. Marco jurídico”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 2003.
- García Granados, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México. Estudio histórico-sociológico*, México, Económica, 1906.
- García Ramírez, Sergio, “Nota sobre los planes políticos y el Plan de Ayutla”, en *Plan de Ayutla*, México, Procuraduría General de la República, 1990.
- Garcíadiego, Javier, “El Porfiriato”, en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, Presidencia de la República–SEP–Fondo de Cultura Económica, 2010.
- , *La revolución mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2003.
- , “Vigencia de la Constitución de 1917. México a través de este siglo: su evolución política”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 2003.
- González, Enrique Jorge, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t. V, México, UNAM, 1988.

- González Oropeza, Manuel (comp.), *La reforma del Estado federal. Acta de Reformas de 1847*, México, UNAM, 1998.
- , *Los congresos constituyentes durante los últimos 150 años de México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- , “Pasado y futuro de la anulación de leyes según el Acta de Reformas (1847-1857)”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación–Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Guedea, Virginia, *Textos insurgentes (1808-1821)*, México, UNAM, 1998.
- Guzmán, Martín Luis, *Necesidad de cumplir las Leyes de Reforma*, México, UNAM, 1963.
- Hale, Charles, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Hamnett, Brian R., *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional 1750-1824*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Herrero, Javier, *Los orígenes del pensamiento reaccionario español*, Madrid, Alianza, 1988.
- Iglesias González, Román, *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, 1998.
- James, T.M., *Revolución social e interpretación constitucional: la Suprema Corte y la reforma social revolucionaria 1916-1934*, México, Poder Judicial de la Federación, 2010.
- Jovellanos, Gaspar Melchor, *Obras escogidas*, tt. I, II y III, Madrid, Espasa-Calpe, 1946.
- Kahle, Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Lemoine, Ernesto, *Morelos. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, México, UNAM, 1991.
- , *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, Era, 1982.
- Limantour, José Y., *Apuntes sobre mi vida pública*, México, Porrúa, 1965.
- Lira, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- , “Derechos del hombre y garantías individuales. Vallarta en la Constitución de 1917”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 29:29, 2005.
- , y Anne Staples, “Del desastre a la reconstrucción republicana, 1848-1876”, en *Historia general de México*, vol. II, México, Cámara de Diputados–El Colegio de México, 2010.

- Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, facsimilar, México, Porrúa, 4a. ed. 1987.
- Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Martínez Báez, Antonio, “La política de Maximiliano a través de sus leyes y decretos”, en *La intervención francesa y el imperio de Maximiliano. Cien años después. 1862-1962*, México, Asociación Mexicana de Historiadores—IFAL, 1965.
- Martínez del Campo Rangel, Silvia, “El ‘proceso’ contra Agustín de Iturbide”, México, UNAM.
- Marván Laborde, Ignacio, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación—Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Matute, Álvaro, “Los años revolucionarios”, en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, Presidencia de la República—SEP—Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, México, Porrúa, 1974.
- Mier, Servando Teresa de, *Cartas de un americano 1811-1812*, México, SEP, 1987.
- , *Mito y profecía en la historia de México*, México, Vuelta, 1988.
- Mijangos G., Pablo, “El primer constitucionalismo conservador. Las Siete Leyes de 1836”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 15, 2003.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, Era, México, 1978.
- Mora, José María Luis, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963.
- , *Revista política de las diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837*, México, Porrúa, 1986.
- Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-17*, México, UNAM, 1967.
- Morodo, Raúl, *Las constituciones de Bayona (1808) y Cádiz (1812): dos ocasiones frustradas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011.
- Nava Hernández, José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México: el origen del juicio de amparo en la Península Yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

- Negro, Dalmacio, *El liberalismo en España*, Madrid, Unión Editorial, 1988.
- Noriega, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986.
- O'Gorman, Edmundo, *La supervivencia política novo-hispana. Monarquía o república*, México, Universidad Iberoamericana, 1986.
- Palacios Alcocer, Mariano, "La Constitución de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t. v, México, UNAM, 1988.
- Palavicini, Félix F., *¿Cómo y quiénes hicieron la revolución social en México?*, México, Editorial Cultura, 1931.
- , *Historia de la Constitución de 1917*, México, Consejo Editorial del Estado de Tabasco, 1980.
- Pantoja Morán, David, "Las Siete Leyes Constitucionales. Presupuestos históricos y teoría constitucional subyacentes al diseño de sus instituciones", en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación–Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Prieto, Guillermo, *Memorias de mis tiempos*, México, Porrúa, 1985.
- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 3a. ed., 1956.
- Rabasa, Emilio O., *La evolución constitucional de México*, México, IJ-UNAM, 2004.
- Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos*, tt. VIII, IX y X, México, Editorial Cumbre, 19a. ed. facsimilar, 1983.
- Rocafuerte, Vicente, *Bosquejo ligerísimo de la Revolución de México*, México, Porrúa, 1984.
- Rodríguez O., Jaime, *La independencia de la América española*, México, Fondo de Cultura Económica–El Colegio de México, 1998.
- Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955.
- Santamaría, Miguel, *Apelación al sentido común de los mexicanos*, México, s.e., 1833.
- Sanz Cid, Carlos, *La Constitución de Bayona. Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según los documentos que se guardan en los Archives Nationales de París y los Papeles Reservados de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid*, Madrid, Reus, 1922.
- Serrano Ortega, José Antonio, y Josefina Zoraida Vázquez, "El nuevo orden. 1821-1848", en *Historia general de México*, vol. II, México, Cámara de Diputados–El Colegio de México, 2010.

- Sierra, Justo, “Evolución política del pueblo mexicano”, en Agustín Yáñez (comp.), *Obras completas XIII*, México, UNAM, 1984.
- Sordo Cedeño, Reynaldo, *El congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México, 1993.
- , “El constitucionalismo centralista en la crisis del sistema federal”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación–Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Suárez y Navarro, Juan, *Historia de México y del general Antonio López de Santa Anna*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, I. (Estudio introductorio de Margarita Moreno Bonett), II. (Estudio introductorio de César Navarro Gallegos), y III. (Estudio introductorio de María Luna Argudín), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ed. facsimilar, 2010.
- Tella, Torcuato S. di, *Política nacional y popular en México 1820-1847*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 24a. ed., 2005.
- Torre Rangel, Jesús Antonio, *Lecciones de historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 2010.
- Torre Villar, Ernesto de la, “El constitucionalismo mexicano y su origen”, en Id., *Estudios de Historia Jurídica*, México, IJ-UNAM, 1994.
- Varela Suárez, Joaquín, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- Vázquez, Josefina Zoraida, *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003.
- , *El establecimiento del México independiente*, en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, Presidencia de la República–SEP–Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Villegas, Gloria, *En torno a la democracia. El debate político en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1989.
- Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de independencia*, México, UNAM, 1983.
- Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.

Zavala, Lorenzo de, *La consumación de la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

—, *Páginas escogidas*, México, UNAM, 1991.

*Historia mínima de
las constituciones en México*
se terminó de imprimir en enero de 2013
en los talleres de Offset Rebosán, S.A. de C.V.
Av. Acueducto 115, Col. Huipulco, 14370 México, D.F.
Portada de Pablo Reyna.
Tipografía y formación: Socorro Gutiérrez,
en Redacta, S.A. de C.V.
Cuidó la edición Oswaldo Barrera.

Desde su nacimiento la vida constitucional ha estado definida por momentos históricos y finalidades precisas; se ha visto envuelta constantemente por anhelos e ideales, pero siempre ha estado supeditada a las realidades que la enmarcan. El estudio histórico del constitucionalismo, por tanto, no debe ceñirse simplemente al análisis del deber ser normativo que se encuentra en las leyes fundamentales que han tenido vigencia en un tiempo y lugar determinados, sino debe comprender también la reflexión sobre la adecuación o coincidencia de estas normas al ser de la sociedad en la que han operado y de la cual han derivado.

Esta *Historia mínima de las constituciones en México* inicia con dos constituciones que desde luego no son mexicanas pero que, por lo menos formalmente, tuvieron vigencia en nuestro país: la de Bayona y la de Cádiz. Luego, aunque carecieron de aplicación real, veremos las emitidas durante la lucha por la Independencia, que nos señalan el camino de los fundadores de la República. Para continuar con este recorrido histórico se tratan las leyes fundamentales que hicieron posible el nacimiento de nuestra Nación y aquellas que definieron el Estado y su contenido. Finalmente, el libro cierra con el estudio de la Constitución de 1917, que actualmente nos rige, y con una mirada a los más de noventa años de reformas que ha vivido este texto constitucional.

C EL COLEGIO
M DE MÉXICO



Historia
MÍNIMA